

Анализ вопросов идентификации и оценки рисков недостижения целей, задач и показателей, установленных документами стратегического планирования

Риски недостижения целей, установленных документами стратегического планирования в сфере использования, восстановления и охраны водных объектов, защиты населения и объектов экономики от вредного воздействия вод, развития водохозяйственного комплекса Российской Федерации, можно распределить по следующим основным группам проблем:

- проблемы целеполагания;
- проблемы нормативно-правового и научно-методического обеспечения;
- проблемы информационного обеспечения;
- финансово-экономические проблемы и социально-политические факторы;
- природные факторы.

Решение первых трех групп проблем возможно в пределах компетенций Минприроды России и Росводресурсов. В качестве объектов анализа рассмотрим Водную стратегию РФ до 2020 г, Федеральную целевую программу «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» (далее – ФЦП) и Схемамы комплексного использования и охраны водных ресурсов (СКИОВО). Госпрограмма «ВИПР» не рассматривается, поскольку носит, по сути, отсылочный характер, т. е. ссылается на перечисленные выше документы.

Водная Стратегия стала, без сомнения, важным этапом в определении основных целей, принципов и механизмов реализации государственной политики в сфере использования, восстановления и охраны водных ресурсов. В рамках ее реализации удалось добиться снижения антропогенного воздействия на водные объекты, повысить защиту от негативного воздействия вод, улучшить организационное и нормативно-правовое обеспечение деятельности по управлению водными ресурсами и водопользованием.

Вместе с тем, не все целевые показатели, установленные в Водной стратегии, были достигнуты. Проанализируем некоторые из таких показателей и оценим риски их невыполнения.

Рассмотрим риски недостижения такого показателя, как **«Потребности Российской Федерации в водных ресурсах будут гарантированно обеспечены в объеме до 107 км³ в год»** По прошествии ряда лет можно утверждать, что этот целевой показатель не имеет особой ценности с точки зрения задач стратегического управления. Потребности в водных ресурсах чрезвычайно неравномерны, как по территории страны,

так и по гидрологическим сезонам. Обеспечение потребностей привязано к конкретному потребителю и водному объекту (объектам), а сами эти потребности должны соразмеряться с возможностями устойчивого воспроизводства водных ресурсов. Таким образом валовый показатель по территории всей страны ничего не характеризует, а его значение, и «разбивка по отраслям» отражают лишь прогнозные потребности в объемах забора воды, соответствующие Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. расп. Прав. РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р). Неясно, как контролировать исполнение этого показателя, поскольку обеспечение планируемых в конкретном месте потребностей возможно за счет внедрения водосберегающих технологий, или потому, что, например, возник экономический спад.

Можно привести и другие аргументы против применения рассматриваемого целевого показателя. Отметим только, что при разработке в будущем стратегических документов, прогнозируемые потребности в водных ресурсах рекомендуется указывать в констатирующей части, а не в целях. Если говорить о разрешенных объемах забора воды, то утвержденные Росводресурсами лимиты/квоты забора поверхностных вод на 2018–2019 гг. составили (млн м³/год): всего – 132 662,64, в т.ч. пресных – 132 211,15, что существенно больше плановых показателей. Таким образом, этот целевой показатель можно формально считать выполненным: доступность необходимого объема водных ресурсов подтверждена. Но если новые лимиты/квоты которые, согласно принятому подходу, будут утверждены в объеме, приближенном к объемам фактического водопотребления, и то сумма лимитов забора воды по России может значительно снизиться.

Риск недостижения этого показателя расценивается как умеренный, но оценка этого риска при использовании в последующих Стратегиях, нецелесообразна, поскольку показатель отражает исключительно прогнозируемые потребности в водных ресурсах, отсутствует механизм оценки вклада участников водных отношений в его достижение.

Одна из популярных в последнее время характеристик странового /регионального водопользования – **удельная водоемкость ВВП (УВ)**. По определению:

$$УВ = \frac{Збр}{ВВП},$$

где *Збр* – суммарный объем забранной за год воды; ВВП – объем ВВП.

Следует отметить, что этот показатель зависит не только и не столько от рациональности водопользования, сколько от соотношения вклада более и менее водоемких отраслей хозяйства в ВВП. При этом для страны с естественным конкурентным преимуществом в объеме доступных водных ресурсов, оправданность

стремления к снижению доли водоемких отраслей не очевидна. Экономически целесообразно внедрять водоемкие производства, хотя и понятно, что они не всегда характеризуются допустимыми уровнями экологического воздействия. При сохранении отраслевых пропорций снижение $УВ$ может свидетельствовать о позитивных сдвигах в сфере водосбережения.

В водной стратегии базовый показатель ($УВ = 2,41$) рассчитан по полному объему воды («всего», включая морскую), что противоречит представленному выше определению $УВ$. При наличии разночтений был проведен расчет $УВ$ и по полному объему забора воды («всего»), и без забора морской воды («пресной»). Основным целевым показателем при этом следует считать снижение $УВ$ на 42%. Если с 2007 по 2012 годы средний темп снижения $УВ$ составлял 5% за год, то за время реализации Водной стратегии – только 2%. Отметим также, что в период реализации Водной стратегии произошли изменения в методике расчета ВВП (что привело к существенному увеличению номинального объема ВВП. Так, например, ВВП 2011 г. в текущих ценах увеличился с 55 967,2 до 60 114,0 млрд руб., т.е. на 7,4%. Таким образом, фактическое отклонение от намеченных целей по снижению $УВ$, еще больше,

Поскольку значение $УВ$ существенно зависит от макроэкономических и прочих факторов, воздействие на которые в рамках водных отношений затруднительно, включать его в качестве целевого показателя в документы стратегического планирования развития водохозяйственного комплекса России не целесообразно. Риск его недостижения очень велик.

Целевой показатель по снижению потерь при транспортировке до 5% от объема забранной из природных источников воды не достигнут. Известно, что стабильность потерь может свидетельствовать не только о недостаточных усилиях по совершенствованию технологий и обновлению оборудования, но также и о том, что значительную часть потерь составляют трудно устранимые потери на испарение с поверхности водохранилищ или и фильтрацию при транспортировке воды по каналам. Для объективизации этого параметра (показателя) необходимо провести исследования по оценке фактических потерь при транспортировке воды, классифицировать потери по причинам и потенциальным затратам, необходимым для их устранения, нормировать подходы к расчету потерь на транспортировку. Риск недостижения этого показателя в современных условиях велик и слабоуправляем.

Переходя к рискам обеспечения защищенности от негативного воздействия вод, отметим, что утвержденная методическая база по установлению площадей, требующих защиты инженерными сооружениями от негативного воздействия вод (наводнения,

обрушение берегов и пр.) отсутствует, что затрудняет объективную оценку реализации установленных целевых значений и создает дополнительные риски недостижения соответствующих показателей. Доля территорий, подверженных негативному воздействию вод и защищенных в результате проведения инженерных мероприятий, от общей площади таких территорий по итогам 2020 г. составила 59,3% (против 50% по плану) (Доклад о реализации отраслевого документа стратегического планирования – Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.08.2009 № 1235-р. (источник [10] к части 2).

Официальных сведений по численности населения, защищенного от наводнений и другого негативного воздействия вод» на конец 2020 г. найти не удалось. Приводится только доля населения, проживающего на подверженных негативному воздействию вод территориях и защищенного в результате проведения инженерных мероприятий, от общего количества населения, проживающего на таких территориях – 79,6%. Этот показатель выше планового ФЦП «Вода России 2020» – 78,5%. Т. е., если принять, что цели ФЦП базируются на целях Водной Стратегии (как заявлено в ФЦП), то показатель перевыполнен. Других сведений нет.

Официальных сведений по статье «доля аварийных ГТС» найти не удалось. Имеются данные по доле ГТС, имеющих безопасное техническое состояние – 98,6%. (источник [10] к части 2). Следовательно, в небезопасном, т.е. аварийном, состоянии остаются 1,4% ГТС. В то время, как цель состояла в снижении доли аварийных ГТС с 5% до 0%.

Доля находящихся в ведении Росводресурсов, в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности ГТС, уровень безопасности которых оценивается как недостаточный, уменьшилась с 23,5% в 2014 году до 11,7% в 2017 году (источник [46] к части 3).

В качестве рекомендации можно предложить разработать и утвердить методику определения территорий, подлежащих учету как «подверженные негативному воздействию вод». Эта методика должна основываться на результатах оценки зон затопления, но не должна входить в противоречие с действующим законодательством в области градостроительства (Градостроительный кодекс и пр.). Риски невыполнения этого критерия средние, характеризуются как стабильные, поскольку связаны в основном с рисками проявления природных негативных процессов и явлений, соответственно могут быть описаны в рамках рассмотренных выше вероятностных моделей экстремальных событий.

Сложно интерпретируемым показателем является численность населения, защищенного от наводнений и другого негативного воздействия вод. Например, стимулирование к переселению из паводкоопасных зон приведет к снижению этого показателя, при очевидном сокращении рисков для населения. Выполнение этого показателя приведет к снижению ущерба имуществу и здоровью граждан. Можно констатировать, что масштаб этих последствий снижен в результате реализации Водной Стратегии. В качестве отчетного используется следующий показатель: доля населения, проживающего на подверженных негативному воздействию вод территориях, и защищенного в результате проведения инженерных мероприятий, от общего количества населения, проживающего на таких территориях, составит 79,6%. Риск невыполнения этого показателя усиливается по причине неконтролируемой застройки затапливаемых территорий в последние десятилетия.

Федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» (утв. постанов. Правительства РФ от 19.04.2012 № 350 (ред. от 20.05.2020), далее - ФЦП) была разработана и утверждена для достижения целей и решения задач, поставленных Водной стратегией на основе «программно-целевого метода».

В Концепции ФЦП рассматривалось два сценария развития водохозяйственного комплекса России: инерционный и модернизационный. ФЦП, ее целевые индикаторы и показатели разрабатывалась на основе модернизационного сценария, поскольку при инерционном варианте событий они заведомо не могли быть достигнуты.

В ФЦП были сформулированы риски для ее реализации, в числе которых:

– недостаточность финансирования ФЦП за счет средств федерального бюджета, обусловленная инфляционными процессами и обесцениванием финансовых средств в стране;

– сокращение объемов финансирования мероприятий ФЦП за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, связанное с возможным изменением социально-экономической ситуации в регионах.

Как видим, сокращение собственно объемов финансирования из федерального бюджета при разработке программы не рассматривалось, как возможный вариант. На практике инфляция по многим причинам превысила все ожидаемые уровни. По данным Росстата, инфляция за период с марта 2012 г. (месяца, предшествующего утверждению ФЦП) до мая 2020 г. составила 68,09%. Таким образом, одно из возможных условий невыполнения Программы реализовалось. Но начиная с 2013 г. регулярно сокращался общий объем финансирования. При этом объем финансирования из федерального

бюджета в абсолютном выражении составил немногим более трети от первоначальной суммы, а с учетом инфляции – менее четверти.

Целевые показатели ФЦП, уточненные в мае 2020 г. формально, с учетом корректировок, достигнуты, но первоначально установленные в Водной стратегии цели - нет. Этот итог является результатом не учета возможных, но очень сложно прогнозируемых рисков бюджетного финансирования.

Основным инструментом долгосрочного государственного планирования водоохранной и водохозяйственной деятельности, а также мероприятий по защите от негативного воздействия вод в речных бассейнах являются Схемы комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО). Их разработка по речным бассейнам России была в целом завершена к 2015 г.

В процессе разработки и реализации СКИОВО были выявлены существенные пробелы инструктивно-методического обеспечения, что конечно, не могло не сказаться на их качестве. Основные проблемы разработки и реализации СКИОВО:

- неопределенность статуса документа и механизмов его исполнения,
- избыточность некоторых требований,
- отсутствие единого методического обеспечения по ключевым параметрам,
- проблемы информационного обеспечения.

СКИОВО не имеет «прямого действия», не является планом мероприятий, а лишь служит основой для разработки и принятия таких планов на федеральном и региональном уровнях в соответствии с имеющимися компетенциями и ресурсами. В то же время, в рамках СКИОВО предписывалось разрабатывать перечни мероприятий с указанием сроков реализации, объемов и источников финансирования. Неопределенность статуса и излишняя детальность перечней мероприятий СКИОВО явились одной из главных причин низкого уровня их реализации. Есть еще и другая причина неисполнения мероприятий СКИОВО: большой разрыв между датой разработки и датой утверждения СКИОВО. Разработка большего числа СКИОВО проводилась в 2008–2012 гг. Соответственно использовалась исходная информация за 2007–2010 гг., а утверждены СКИОВО были не ранее 2014 г. Уже на момент утверждения СКИОВО использованная в них информация (водопользование, региональные программы мероприятий и пр.) была не всегда актуальна.

Полагаем, что решить проблему можно было бы, придав СКИОВО статус отраслевых документов стратегического планирования (с утверждением Правительством РФ). При отсутствии такого статуса риск недостижения целевых показателей, на достижение которых и направлен механизм реализации СКИОВО, весьма велик.

В Приложении Б представлен Реестр рисков недостижения целей в процессе реализации Водной стратегии и других документов государственного управления в водной отрасли и матрицы их значимости для двух задач Водной стратегии: «Гарантированное обеспечение водными ресурсами населения и отраслей экономики» и «Обеспечение защищенности от негативного воздействия вод».

Среди многих факторов возникновения рисков отмечаются основные: образование дефицита водных ресурсов в результате недостаточных управленческих решений на федеральном уровне, таких, как например, практически полное прекращение действия программы «Чистая вода», образование дефицита воды по причине роста экстремальности климата (засухи, маловодья) и утраты потребительских качеств воды в водоисточнике, утраты полезных емкостей, развитие наведенных опасных геологических процессов (подтопление и др.).

Последствия возникновения таких рисков заключаются в необходимости реализации затратных аварийных мероприятий, в ухудшении санитарных и экологических условий. Требуется реализация дополнительных компенсирующих мероприятий при регулировании стока, реализация дополнительных мероприятий водоснабжения (рост расходов на водоподготовку), инженерная защита от опасных последствий.

Природные факторы риска недостижения целей стратегического управления – это в основном катастрофические наводнения. Отсутствие требуемого уровня защищенности от такого рода явлений приводит к значительным расходам на восстановление имущественного комплекса, инженерную защиту, страховым выплатам. Из общего объема ущербов, возникающих в результате негативного воздействия вод, составляющего по данным МЧС 32 млрд руб. в год, для организации страховых выплат учтено только 1,08 млрд, что составляет 3,4% от общей суммы ущербов. Такое малое значение доли общего ущерба, покрываемой за счет страхования, свидетельствует о неразвитости этого сектора. Для обеспечения экономической эффективности мероприятий по организации всего комплекса защитных мероприятий, необходимо существенное развитие страхования негативного воздействия вод. Доля убытков, возмещаемых за счет страхования ущербов, должна применяться в качестве целевого показателя при стратегическом планировании отрасли.