



2022

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



Сергей Мамедов

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

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 года¹ (далее – Водная стратегия), ФЦП «РВХК»², 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.

-
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).

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;
- 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 водodefицита 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.

Достигнутые 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 ООН³, за 50-летний период количество бедствий увеличилось в пять раз, что связано с изменением климата.

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

По данным МЧС России⁴, 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 эксперта⁵.

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, отсутствует⁶.

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 стратегии⁷.

Концепцией ФЦП «РВХК»⁸ 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 № 428⁹, 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	▶ ● +
2.5	Доля аварийных гидротехнических сооружений, 0 %	▶ 1.4

* 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 № 428¹⁰), 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»¹¹, 1,18 млн человек – по данным для определения значения целевого прогнозного показателя¹², 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»¹³ 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 неизменным¹⁴, а при уменьшении¹⁵ 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 Росводресурсов¹⁶, 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 показателя¹⁷ 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 непроизводительных 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 распоряжения¹⁸, 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 региона¹⁹), и водообеспеченность местными водными ресурсами (тыс. куб. м/год на чел.) которых низкая (21 регион²⁰).

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 PolyAnalyst²¹ (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»²² 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/. 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 России²³, по состоянию на 1 января 2020 года в составе имущественного комплекса министерства насчитывалось 31 тыс. единиц ГТС.

По данным подведомственного Росводресурсам учреждения²⁴, в автоматической информационной системе Государственного водного реестра (далее – АИС ГВР)²⁵ содержится 65 643 записи²⁶ 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.

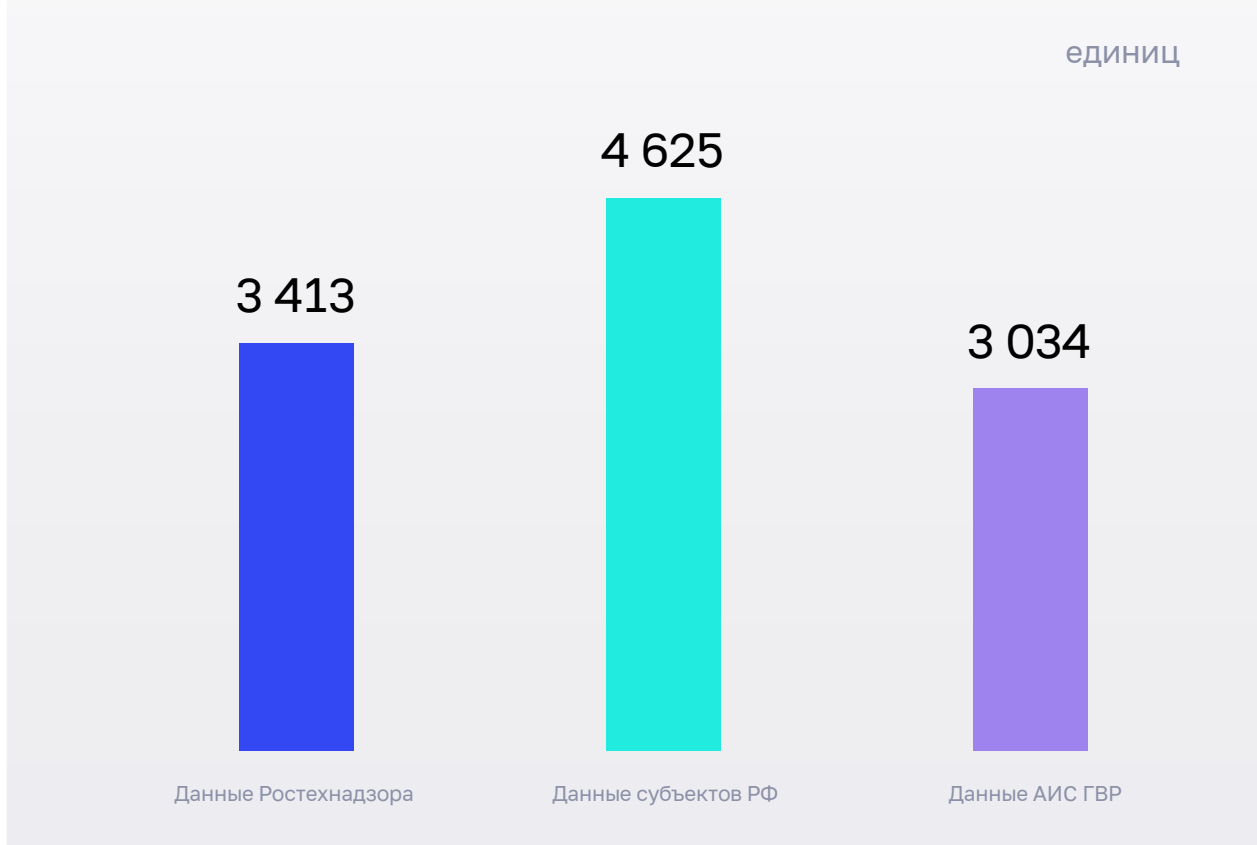
Согласно данным органов, осуществляющих надзор за ГТС (Ростехнадзор и Ространснадзор), общее количество поднадзорных ведомств ГТС составляет 28 345 единиц, или 43,2 % общего количества записей о ГТС (65 643) по форме 3.2-ГВР, или 86,9 % ГТС, расположенных на водных объектах, согласно данным подведомственного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

8.1.11. Сравнительный анализ данных субъектов Российской Федерации, предоставивших сведения о количестве ГТС в паводкоопасных регионах²⁷, данных Ростехнадзора и Росводресурсов (АИС ГВР) показал значительные расхождения²⁸, 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.

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



8.1.12. Согласно данным Ростехнадзора²⁹, 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 Федерации³⁰, 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 ГТС³¹, а из шести паводкоопасных регионов³² 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 ГТС³³. В период с 2012 по 2020 год количество ГТС с опасным уровнем безопасности увеличилось до 411 единиц, с неудовлетворительным уровнем безопасности – до 2 185 единиц³⁴.

Наибольшие экономические потери³⁵ 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 ГТС³⁶.

При этом Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года³⁷ и Стратегией национальной безопасности Российской Федерации³⁸ 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

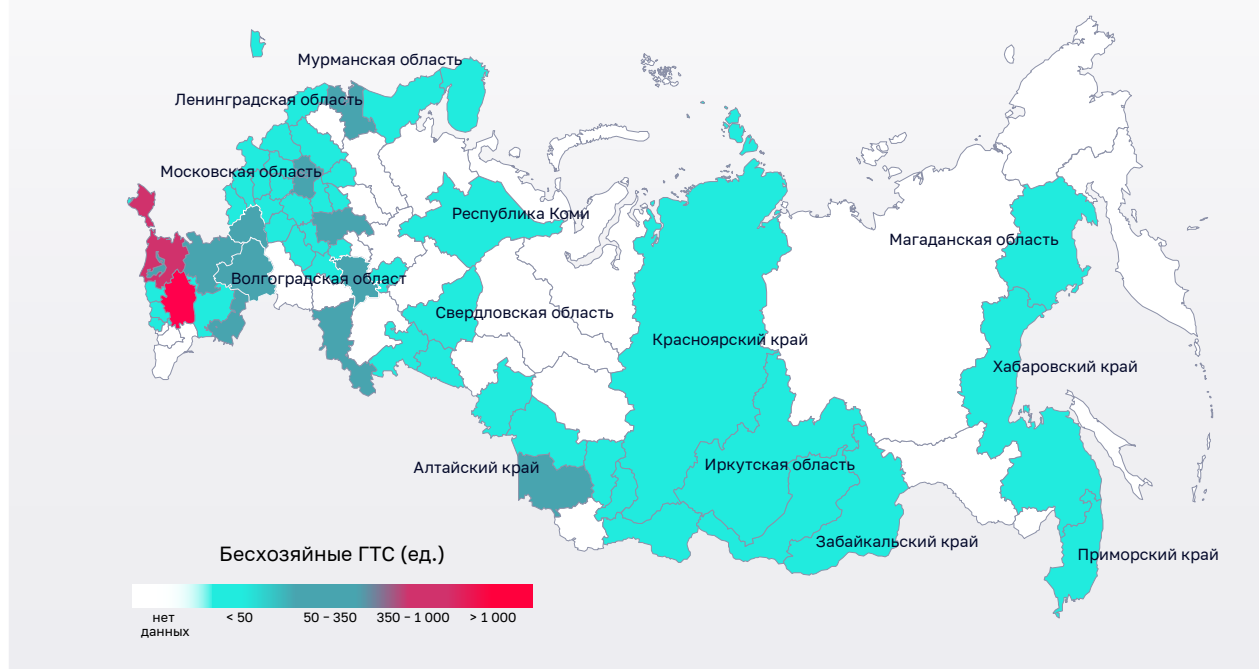
-
31. КМ «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2020 год» (пункт 1.1.1.71 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации).
 32. Еврейская автономная область, Амурская 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 край³⁹, Республика Крым⁴⁰ и Краснодарский край⁴¹, 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) эффектов⁴² 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 РосИНИВХЦ⁴³, 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 паводкоопасных⁴⁴ и вододефицитных⁴⁵ регионах.

С целью мониторинга реализации запланированных мероприятий СКИОВО ФГБУ «Фонд информации по водным ресурсам», подведомственным Росводресурсам, в 2015 году заключен государственный контракт⁴⁶ 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»⁴⁷, 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 РосИНИВХЦ 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 рублей⁴⁸. Это создает риски потери актуальности ПСД в результате гидрологических процессов на водных объектах⁴⁹ 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 года⁵⁰ 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 заключению⁵¹, применяемая Росводресурсами Методика⁵² 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»⁵³ (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)⁵⁴, 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)⁵⁵. 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 бюджета⁵⁶ 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.

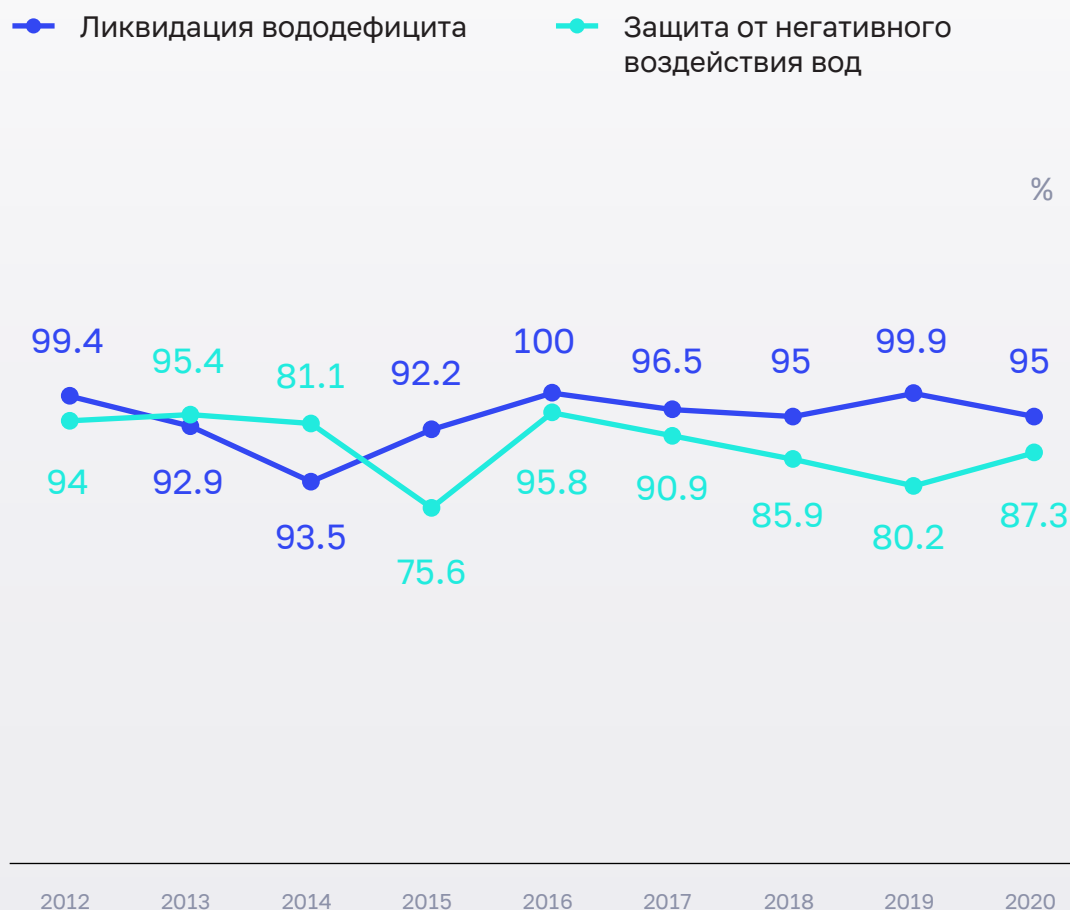
56. На финансовое обеспечение переданных полномочий Российской Федерации в области водных отношений.

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»⁵⁷.

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 документов⁵⁸ 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 отбора⁵⁹ 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 сопряжение⁶⁰ 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 стратегии⁶¹, 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 самоуправления⁶².

Графики определения границ ЗЗП⁶³ 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 Федерации⁶⁴ 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 ситуаций⁶⁵ 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 компаний⁶⁶, 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 России⁶⁷, 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-ФЗ⁶⁸ 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 реализуются⁶⁹.

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-ФЗ⁷⁰, 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 416.1325800.2018⁷¹ 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 канала⁷² (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 осуществлялось⁷³).

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 стратегии⁷⁴ 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 ВИПР⁷⁵.

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 Роснедр⁷⁶, 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 Роснедр⁷⁷, 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-р⁷⁸, 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 водохранилищ⁷⁹ 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-р⁸⁰, в том числе в отношении 337 из 338 водохранилищ⁸¹, 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 согласования⁸², изменение классов ГТС в связи с уточнением критериев их классификации⁸³.

-
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 водохранилищ⁸⁴ ПИВ подлежат плановому пересмотру и обновлению каждые 10–15 лет.

В настоящее время проводится⁸⁵ 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 сфере⁸⁶, 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 КНР⁸⁷. 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 25⁸⁸ до 66,5 %⁸⁹ 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 объектов⁹⁰, в части включения положения о необходимости предварительного согласования с Росводресурсами технических решений (заданий) по планируемым к 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.

