

Критерии стратегического аудита

Критерии состоятельности стимулов (к пункту 8.1.9 Отчета)

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

Не обеспечена преемственность показателей документов Водной стратегии, ФЦП РВХК, являющейся основным инструментом реализации положений Водной стратегии, показателей достижения стратегических целей Водной стратегии РФ, установленных приказом Минприроды России от 29 декабря 2009 г. №428, а также корреляция плановых значений показателей, предусмотренных указанными документами, что не способствовало концентрации усилий для достижения ожидаемых результатов, предусмотренных Водной стратегией.

При неизменности целей и задач ФЦП РВХК, ежегодно изменялись значения целевых показателей программы. Доля изменения значений показателей согласно действующей редакции ФЦП РВХК составило от 39 % до 76 % по сравнению со значениями, характеризующими достижение ее целей и задач, согласно первоначальной редакции программы.

Критерии обоснованности (к пунктам 8.1.1 – 8.1.9.3 Отчета).

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.

Критерии, определенные Водной стратегией, не направлены на решение обозначенных в ней задач по ликвидации вододефицита и устранение причин проблем возникновения вододефицита. Показатели, характеризующие результаты в части ликвидации вододефицита, носят общий, статистический характер, достижение которых не направлено на устранение проблем в исследуемой области.

Кроме того, плановые значения Водной стратегии, основанные на анализе существующей на момент принятия Водной стратегии ситуации, не коррелируются с ведомственными данными, что может свидетельствовать о том, что намерения стратегических документов не взаимоувязаны друг с другом, корреляции на этапе планирования обеспечено не было, что, в свою очередь, не способствует определению четких ориентиров для достижения стратегических целей и задач.

Критерий согласованности (к пунктам 8.1.10 – 8.1.14 Отчета)

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.

В период мероприятия установить точное число гидротехнических сооружений, расположенных на территории страны не удалось. Сравнительный анализ показал различные данные по количеству ГТС как в целом по Российской Федерации, так и находящихся на территории отдельных субъектов. Кроме этого, как показал анализ, нет единого перечня наименований гидротехнических сооружений. Так, в ходе сверки гидротехнических сооружений Еврейской автономной области установлено различие не только по количеству ГТС, но и по наименованию, в связи с чем установить достоверно, является ли наименование ГТС в АИС ГВР и наименование из данных предоставленных Ростехнадзором одним и тем же объектом не представляется возможным.

Все вышеизложенное свидетельствует об отсутствии координации деятельности органов власти по учету и мониторингу гидротехнических сооружений.

Критерии стратегической результативности (к пункту 8.2.1 Отчета)

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

Государство не обладает достоверными данными об эффективности планируемых водохозяйственных мероприятий ввиду отсутствия в Российской Федерации нормативно утверждённой методики расчета экономической эффективности, а применяемая на основании ежегодно утверждаемого Росводресурсами Регламента бюджетных проектировок Методика согласно экспертному заключению¹ применяемая Росводресурсами Методика² не соответствует нормативным правовым актам в части ценообразования и содержит значительное число ошибочных и спорных суждений. Методика не учитывает современные подходы к оценкам ущербов на основе математического моделирования и статистического анализа, а также представлений об угрозах природного и техногенного характера, связанные с климатическими изменениями нарушения однородности гидрологических рядов (Байесовский подход к учету как нарушений однородности при оценке опасного воздействия, так и большой неопределенности прогнозов будущих климатических изменений и методами моделирования опасных событий).

На основании проведенной экспертом оценки среднесрочного ущерба в соответствии с Методикой по зависимостям, вытекающим из теории математической статистики с использованием метода оценки «Гидролого-

¹ Заключение подготовлено доктором технических наук, главным научным сотрудником Института водных проблем РАН Российской Федерации, заведующим лабораторией моделирования поверхностных вод Болговым М.В. (государственный контракт от 16 сентября 2021 г. № 7-к).

² «Методика оценки вероятностного ущерба от вредного воздействия вод и оценки эффективности осуществления превентивных водохозяйственных мероприятий», разработанная ФГУП «ВИЭМС» в 2006 г. (далее – Методика).

экономическая модель вычисления среднемноголетнего ущерба»³ (далее - Модель) установлено, что применение Методики дает завышенный «предотвращаемый ущерб», и, следовательно, завышенный экономический эффект планируемых мероприятий.

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) (Эн) равен 1,7, что в 58 раз превышает коэффициент экономической эффективности, рассчитанный методом Модели (1,7/0,029), а срок окупаемости капитальных вложений ($T_{ок}^H$) в указанное мероприятие, предусмотренный проектом, в 17 раз меньше срока окупаемости, рассчитанного методом Модели (34/2).

По проекту «Реконструкция защитных гидротехнических сооружений с. Ленинское Ленинского района ЕАО» коэффициент экономической эффективности капитальных вложений в защитные мероприятия от паводков (наводнений) (Эн), рассчитанный методом Модели, является отрицательной величиной и составил -0,017.

В результате чего решения конкурсного отбора в отношении планируемых к реализации водохозяйственных мероприятий, не были достаточно обоснованы и применение данной Методики не позволяло спланировать мероприятия на основе принципа приоритетной (высокой) эффективности для решения задачи по ликвидации локальных вододефицитов и предотвращению НВВ.

Критерий (к пункту 8.2.1 Отчета)

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

Одним из негативных факторов, повлиявших на стратегическую результативность и итоговые эффекты соответствующих программ в области водохозяйственного комплекса, являлся низкий уровень качества проектно-сметной документации (ПСД) на выполнение мероприятий, приведший к последующей корректировке ПСД и переносу срока завершения работ, наращиванию объемов незавершенного строительства.

На основании данных, представленных ФАУ «Главгосэкспертиза России» (письмо от 16.08.2021 № 01-01-2/12286-НБ) о результатах государственной экспертизы проектной и сметной документации на выполнение работ по строительству, реконструкции гидротехнических сооружений, включенных в ФЦП РВХК в отношении адресных объектов ФЦП, установлено, что отношение количества разработанной ПСД и ПСД, получившей положительные заключения государственной экспертизы не равно 1

³ 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.

и составляет 1,51^(23+36/15+24), в том числе: по направлению ликвидации локальных вододефицитов - 1,53^(23/15) и по направлению защита от негативного воздействия вод - 1,5^(36/24).

Так, по направлению «ликвидация локальных вододефицитов» из 23 (10 ФАВР+13 Минсельхоз) разработанных ПСД по объектам капитального строительства (реконструкции), направленных на государственную экспертизу в ФАУ «Главгосэкспертиза России», в отношении 15 объектов получены положительные заключения государственной экспертизы. В отношении 8 объектов (6 ФАВР + 2 Минсельхоз России) получено первичное отрицательное заключение, а именно адресные объекты ФАВР за № 1, 5, 11, 13, 14, 16 и Минсельхоз за № 76, 80.

Таким образом, отношение количества разработанной ПСД (**ликвидация локальных вододефицитов**) и ПСД, получившей положительные заключения государственной экспертизы, составляет 1,53 (23/15).

По направлению (**защита от негативного воздействия вод**) из 36 разработанных ПСД по объектам капитального строительства (реконструкции), направленных на государственную экспертизу, в отношении 24 объектов получены положительные заключения государственной экспертизы. В отношении 12 объектов (ФАВР) получено первичное отрицательное заключение, а именно адресные объекты ФАВР за № 6, 35, 36, 43, 51, 55, 93, 94, 102, 114, 143, 148.

Таким образом, отношение количества разработанной ПСД (**защита от негативного воздействия вод**) и ПСД, получившей положительные заключения государственной экспертизы, составляет 1,5 (36/24).

Критерий (к пункту 8.2.1 Отчета)

Отсутствие корректировок получившей положительное заключение экспертизы ПСД в ходе выполнения мероприятий.

Ежегодно при реализации мероприятий по защите от негативного воздействия вод и решение проблем вододефицита осуществлялась корректировка ПСД. Это приводило к приостановке реализации мероприятий на период корректировки ПСД, не освоению бюджетных средств и, как следствие, к переносу сроков завершения реализации мероприятий 84 адресных объектов ФЦП РВХК из 145 (или 57,9%), удорожанию стоимости мероприятий по 15 адресным объектам (или 10,3%), уменьшению мощностей по 19 адресным объектам (или 13,1%) и соответственно недостижению стратегической результативности и итоговых эффектов соответствующих программ в области водохозяйственного комплекса.

По крупным адресным инвестпроектам ФЦП РВХК (8 объектов), сметной стоимостью превышающих 1 млрд. рублей, главным распорядителем в отношении которых являлись Росводресурсы, проводилась корректировка ПСД, которая привела к последующему удорожанию сметной стоимости мероприятий на 44 % или общую сумму 8,2 млрд. рублей (в ценах текущих лет), а также увеличению продолжительности сроков реализации мероприятий от 2 до 10 лет и недостижению стратегической результативности и итоговых

эффектов по защите от НВВ: мощностью 61 348,39 метров, и ЛВДФ :емкостью водохранилищ 86,2 млн.куб.м., объема перебрасываемого стока в год 260 млн. куб.м. и 2 158 м длина напорного фронта.

Ни один из указанных 8 объектов, не введен в эксплуатацию до момента завершения действия ФЦП РВХК и Водной стратегии - 2020 год.

Критерии стратегической результативности (к пункту 8.2.2 Отчета)

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

1. Соблюдением уровня софинансирования, предусмотренного соглашениями о предоставлении межбюджетных трансфертов.

Анализ использования межбюджетных трансфертов показал, что в проверяемом периоде органами власти субъектов Российской Федерации не в полной мере выполнялись обязательства об объемах софинансирования мероприятий из региональных бюджетов. Доля неисполненных обязательств субъектов Российской Федерации по софинансированию мероприятий ФАИП с 2012 по 2020 год составила 29,2 % (3 667,60 млн. рублей), в части капитального ремонта ГТС - 29,2 % (293,7 млн рублей).

О неполном выполнении субъектами Российской Федерации обязательств, предусмотренных соглашениями о предоставлении межбюджетных субсидий, свидетельствуют результаты контрольных мероприятий по проверке исполнения федерального бюджета в 2012-2020 годы. Так, в 2012 году не выполнены обязательства по софинансированию капитального ремонта ГТС в 7 субъектах Российской Федерации на сумму 212,8 млн. рублей, в 2013 году – в 22 субъектах Российской Федерации на 128 млн рублей, в 2014 году в – 20 субъектах Российской Федерации на 1 086,9 млн рублей, в 2015 году – в 25 субъектах Российской Федерации на 213,7 млн. рублей.

2. Сохранением или увеличением первоначально запланированных объемов финансового обеспечения ГП «ВИПР», ФЦП «РВХК», региональных программ в области охраны и использования водных объектов.

За весь период реализации ФЦП объемы финансирования ее мероприятий уменьшены на 320 599,7 млн. рублей, или в 2,6 раза, в том числе средства федерального бюджета уменьшены 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 2,0 раза

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 млн. рублей до 24 763,8 млн. рублей)⁴, по направлению «Защита от НВВ и обеспечение безопасности гидротехнических сооружений» - в 2,6 раза (с 197 959,7 млн. рублей до 75 768,9 млн. рублей)⁵.

⁴ средства федерального бюджета уменьшены – в 2,5 раза, из бюджетов субъектов Российской Федерации – в 3,7 раза

⁵ средства федерального бюджета уменьшены – в 2,4 раза, из бюджетов субъектов Российской Федерации – в 3,6 раза.

3. Освоением предусмотренных средств в полном объеме.

Анализ отчетов о реализации ФЦП РВХК свидетельствует о неполном освоении средств, предусмотренных на мероприятия по ликвидации ДВР и защите от НВВ.

В основном неполное освоение бюджетных средств обусловлено низким уровнем использования средств на капитальные вложения. Так, наиболее низкий показатель освоения капвложений в части ликвидации ДВР по Росводресурсам сложился в 2014 году и составил 69,3 %; в части защиты от НВВ уровень освоения средств, предусмотренных Росводресурсам, в 2015 году составил 72,0 %, в 2018 году – 78,3 %, в 2019 году – 70,2 %.

Критерии согласованности (к пунктам 8.1.10 – 8.1.14 Отчета)

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

Действующие в Росводресурсах информационные системы не содержат актуальную информацию (АИС ГМВО и АИС ГВР). Так в АИС ГМВО содержатся данные мониторинга поверхностных водных объектов с учетом данных мониторинга, осуществляемого при проведении работ в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, актуальность которых составляет не менее полутора лет (в 2021 году – последние данные за 2019 год). Кроме этого, выявлены случаи предоставления информации с нарушением сроков, а предоставляемая оперативная информация в систему не вносится.

Также следует отметить, что при сверке данных по гидротехническим сооружениям (форма 3.2-ГВР) установлено, что содержащаяся в базах данных информация внесена не в полном объеме, имеет пропуски или неполные сведения об объекте.

Все вышеперечисленное свидетельствует об отсутствии полной, актуальной информации в информационных системах, позволяющей принимать управленческие решения.

Критерии согласованности (к пункту 8.2.3 Отчета)

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

Ликвидация дефицита водных ресурсов

Были проанализированы адресные объекты ФЦП РВХК, которые были предусмотрены для решения проблем локальных вододефицитов на примере Республики Дагестан, которая испытывает дефицит водных ресурсов.

Республика Дагестан

Адресный объект № 102. «Строительство руслового водохранилища на р. Хала-Горк для водоснабжения населенных пунктов Карабудахкентского района Республики Дагестан». Объем ресурсов на создание объекта установлено в объеме 175,3 млн. рублей, в том числе ФБ - 159,3 млн. рублей и РБ - 16 млн. рублей. Водоохранилище полезной емкостью 659 тыс. куб. метров. По данным

ФЦП РВХК и ФАИП строительство указанного объекта завершено в 2013 году. **Однако до настоящего времени не эксплуатируется с его целевым назначением.**

Так по данным представленным Минприроды Республики Дагестан (от 12.10.2021 № 15-06/1-4777/21) мероприятия по организации адресной водоподачи из руслового водохранилища на р. Хала - Горк для водоснабжения населенных пунктов Карабудахкентского района по состоянию на 2021 год не завершены. До настоящего времени не решен вопрос с эксплуатацией водохранилища, так как ФЦП РВХК и региональной программой Республики Дагестан, утвержденной постановлением Правительства республики Дагестан от 26 сентября 2012 года № 322 «Об утверждении государственной программы республики Дагестан «Развитие водохозяйственного комплекса республики Дагестан в 2012-2020 годах» не предусмотрены ресурсы для обеспечения последующей эксплуатации и адресной подачи воды.

Не завершено до настоящего времени и строительство резервуара на 500 куб.м. водоочистных сооружений для населенных пунктов (полномочия Минстроя и ЖКХ республики Дагестан) и **адресной водоподачи для сельхозпроизводителей** (полномочия Минсельхоза республики Дагестан). А существующая система водоподачи по данным МЧС Республики Дагестан (от 8.10.2021 № 48-02/2459/21) для населенных пунктов Карабудахкентского района разрушена в результате схода селевых потоков. **Декларация безопасности** указанного ГТС до настоящего времени собственником сооружения (муниципальное образование - Карабудахкентский район) **не разработана** и не утверждена Ростехнадзором, что является нарушением статьи 10 Федерального закона № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», что привело к невыполнению требований пункта 23 Плана мероприятий по реализации Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года и задачи федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012– 2020 годах» в части реализации мероприятий по обеспечению эксплуатационной надежности и безопасности гидротехнических сооружений.

В связи, с чем население **более 5 тысяч человек высокогорных населенных пунктов** указанного района **испытывают вододефицит** и не обеспечена **эксплуатационная надежность и безопасность** указанного водохранилища. Итоговые эффекты по гарантированному водообеспечению и решение проблем вододефицита населения не достигнуты.

Таким образом, в результате **отсутствия скоординированности** между **Росводресурсами**, а также республиканскими ведомствами: **Министерством природных ресурсов и экологии, Министерством строительства, архитектуры у ЖКХ и Министерством сельского хозяйства и продовольствия** Республики Дагестан и **муниципальным районом Карабудахкентский район** Республики Дагестан не обеспечено достижение стратегических целей: по гарантированному водообеспечению населения и объектов экономики (сельхозпроизводителей) и ликвидации вододефицита,

а также по эксплуатационной надежности и безопасности ГТС на территории Карабудахкентского района республики Дагестан - водохранилище полезной емкостью 659 тыс. куб. метров.

Защита от негативного воздействия вод

Также были проанализированы адресные объекты ФЦП РВХК, которые были предусмотрены для решения проблем защиты от негативного воздействия вод на примере паводкоопасных регионов Российской Федерации (Хабаровский край и Еврейская автономная область).

Хабаровский край.

Адресный объект 141. «Защита от затопления территории Южного округа г. Хабаровска на участке ул. Пионерская от Дендрария до ул. Союзной». Объем ресурсов на создание объекта установлено в объеме 3 141,2 млн. рублей, в том числе из ФБ – 2 469,9 млн. рублей и РБ - 671,6 млн. рублей. После ввода объекта в эксплуатацию площадь защищаемых земель - 330 гектаров; численность населения, проживающего на защищенной территории - 33 437 человек; предотвращенный ущерб 5 620,1 млн. рублей.

По данным ФЦП РВХК и ФАИП строительство указанного объекта должно быть завершено в 2020 году. Однако до настоящего времени гидротехническое сооружение в эксплуатацию не введено и не эксплуатируется в соответствии предусмотренными техническими характеристиками.

До настоящего времени не решен вопрос с эксплуатацией ГТС, так как ФЦП РВХК и государственной программой Хабаровского края «Развитие водохозяйственного комплекса Хабаровского края в 2014-2020 годах», утвержденной постановлением Правительства Хабаровского края от 07 февраля 2014 года № 27-пр не предусмотрены ресурсы для обеспечения последующей эксплуатации инженерного сооружения.

Счетной палатой Российской Федерации в 2017 году в ходе проверки Правительства Хабаровского края установлено, что согласно ПСД по указанному ГТС было предусмотрено оборудование плавучий затвор (понтон-батопорт) ориентировочной стоимостью 190 млн. рублей. Данный транспортный элемент является основным элементом функционирования возводимого гидротехнического сооружения для обеспечения перекрытия затона в случае повышения уровня воды в реке Амур (полномочия Минтранса Хабаровского края).

График исполнения работ по инженерной защите от наводнений Южного округа г. Хабаровска (контракт от 17 февраля 2015 года № 0122200002514010859-ОК на выполнение работ по капитальному строительству объекта: «Защита от подтопления территории Южного округа г. Хабаровска на участке ул. Пионерская от Дендрария до ул. Союзной», заключенный между службой заказчика Минстроя Хабаровского края и ООО «Тутта») не содержал работ по устройству понтона-батопорта.

Ввод объекта инженерной защиты от наводнений Южного округа г. Хабаровска в эксплуатацию не возможен без наличия плавучего затвора (понтон-батопорт) и его последующей эксплуатации. В результате существует

риски неэффективного использования ГТС от наводнений и невыполнение задач по обеспечению безопасности населения и объектов экономики от наводнений и дополнительного расходования бюджетных средств для предотвращения ущерба от наводнений (полномочия Минприроды Хабаровского края).

Так, по данным службы заказчика Минстроя Хабаровского **края при отсутствии средств на создание и эксплуатацию батопорта** ежегодно с 2018 года правительством Хабаровского края были направлены средства из резервного фонда Хабаровского края для защиты от наводнения территории г. Хабаровска (перекрытие входа в затон ремонтно-эксплуатационной азы флота временной насыпной дамбой стоимостью) в сумме более **65,0 млн. рублей** (2019 год – 22,9 млн. рублей; 2020 год – 15,7 млн. рублей; 2021 – 27,3 млн. рублей). В последующем для обеспечения функционирования амурского речного флота эти возведенные временные дамбы ежегодно демонтируется (полномочия Минстроя Хабаровского края).

Итоговые эффекты по защите от негативного воздействия вод не достигнуты.

Таким образом, в результате отсутствия скоординированности между Росводресурсами, а также краевыми ведомствами: Министерством природных ресурсов, Министерством строительства и Министерством транспорта и дорожного хозяйства Хабаровского края не обеспечено достижение стратегических целей по защите территорий на территории города Хабаровска на площади защищаемых земель - 330 гектаров; численность населения, проживающего на защищенной территории - 33 437 человек.

Еврейская автономная область

Согласно ФЦП РВХК предусмотрено по направлению «Защита от негативного воздействия вод» реализация инвестиционного проекта «Строительство, реконструкция объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности на территории ЕАО. Объем ресурсов на создание объектов установлено в объеме 262,3 млн. рублей, в том числе Федеральный бюджет – 238,9 млн. рублей и региональный бюджет - 23,4 млн. рублей. После ввода объекта в эксплуатацию численность защищенного населения - 936 человек, строительство инженерной защиты протяженностью 11,93 километра, в том числе:

1. Строительство и реконструкция комплекса защитных гидротехнических сооружений п. Николаевка Смидовичского района ЕАО;
2. Строительство защитной дамбы пос. Тукалевский в черте г. Биробиджана ЕАО от затопления водами реки Большая Бира;
3. Строительство защитной дамбы на правом берегу р. Большая Бира в черте г. Биробиджана в районе п. Партизанский ЕАО.

По данным представленным ЕАО (письмо от 7.10.2021 № 03-10/8929) **одним из фактором** отсутствия средств на эксплуатацию и содержания ГТС в государственной программе «Развитие водохозяйственного комплекса Еврейской автономной области» на 2014 - 2024 годы», утвержденной

постановлением Правительством Еврейской автономной области от 30 сентября 2013 года № 475-пп является **несбалансированность бюджета области**, которая **не позволяет предусмотреть расходы для эксплуатации обеспечения безопасности ГТС** (комплекс мер по содержанию и эксплуатации ГТС, предусмотренных Федеральным законом от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»). В результате при ненадлежащей эксплуатации ГТС **снижается эффект защиты**, достигаемый при строительстве и реконструкции объектов инженерной защиты от наводнений и, как следствие, **несоизмеримых дополнительных затрат бюджетов всех уровней на ликвидацию последствий**, связанных с паводком.

При этом следует отметить следующее. В 2020 году Правительство ЕАО и Губернатор Еврейской автономной области направляли обращения (письма от 20 февраля 2020 г. № 03-10/1610 и от 28 сентября 2020 г. № 03-03/10227) в Правительство Российской Федерации и Минприроды России **по вопросу выделения дополнительной финансовой помощи на содержание и эксплуатацию расположенных на территории Еврейской автономной области 10 гидротехнических сооружений муниципальной собственности**, что **свидетельствует об отсутствии достаточных средств** регионального бюджета на поддержание существующих ГТС муниципальной и областной собственности в удовлетворительном состоянии. До настоящего времени это обращение не разрешено.

Кроме того, при вводе в 2024 году новых трех ГТС в эксплуатацию (защитные дамбы в с. Ленинское, селах Кукелево, Квашнино, Новое, Дежнево Ленинского района, с. Доброе Октябрьского района) затраты на их содержание и эксплуатацию, рассчитанные по нормативам (0,8-1% от стоимости строительно-монтажных работ), составят **порядка 187 млн. рублей в год**, что **будет являться серьезной финансовой нагрузкой** на бюджеты муниципальных образований. При этом согласно данным представленным ЕАО (письмо 7.10.2021 № 03-10/8929) собственные доходы муниципального образования Октябрьский район ЕАО составляют **336,3 млн. рублей**.

Таким образом, отсутствие скоординированности между Минприроды России, Росводресурсами и региональными органами власти не позволяет обеспечить достижение стратегических целей по эксплуатационной надежности и безопасности ГТС на территории Еврейской автономной области.

Итоговые эффекты по защите от негативного воздействия вод, а также по эксплуатационной надежности и безопасности ГТС на территории п. Николаевка Смидовичского района, пос. Тукалевский и Партизанский в черте г. Биробиджана Еврейской автономной области не достигнуты по численности защищенного населения - 936 человек.

В части скоординированности информационных систем:

Информационное взаимодействие, в рамках действующих информационных систем (АИС ГМВО и АИС ГВР) осуществляется путем передачи данных в документированном виде на бумажных и (или) электронных носителях, с последующим вводом специалистами, что не обеспечивает

информационное взаимодействие в автоматическом режиме, с использованием форматов передачи данных, не требующих дополнительной обработки и последующего ввода. Например, данные для внесения в АИС ГВР передаются на электронных и (или) бумажных носителях и требуют дополнительной машинно-ручной обработки и загрузки в систему. Цифровая платформа для автоматической передачи и загрузки данных для включения в АИС ГВР не создана. В соответствии с пунктом 6 Правил 186⁶ уполномоченный орган (Росводресурсы) осуществляет документирование в государственном водном реестре сведений на электронном носителе - при представлении документированных сведений на бумажном носителе и электронной копии сведений без заверения электронной подписью; изготовление электронной копии сведений и их документирование в государственном водном реестре - при представлении документированных сведений на бумажном носителе без электронной копии; изготовление копии сведений на бумажном носителе и их документирование в государственном водном реестре - при представлении документированных сведений на электронном носителе, с электронной подписью, подтверждающей их подлинность без копии на бумажном носителе. Таким образом, существующее нормативное регулирование не предполагает ведения АИС ГВР в автоматическом режиме с использованием средств цифровизации, требует дублирования сведений на бумажных и электронных носителях, что приводит к дополнительным финансовым и трудовым затратам.

В части согласования правил использования водохранилищ:

Существующий уровень межведомственного взаимодействия при согласовании ПИВ, не позволил обеспечить стратегическую результативность меры по актуализации правил использования водохранилищ.

В ходе мероприятия установлено, что Росводресурсами (как органом, осуществляющим разработку, согласование и утверждение правил использования водохранилищ) в нарушение пункта 12 Плана мероприятий по реализации Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года, не утверждены ПИВ в отношении 354 из 355 водохранилищ, включенных в Перечень водохранилищ № 197-р (в редакции от 10 сентября 2020 г. № 2304-р), в том числе в отношении 337 из 338 водохранилищ, или 99,7 % водохранилищ, разработка ПИВ в отношении которых осуществлялась Росводресурсами, на разработку которых в 2010 - 2020 годах израсходованы бюджетные средства в объеме 1 522,7 млн. рублей.

Критерии влияния (вклада) (к пункту 8.2.3 Отчета)

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 Приказ Минприроды России от 16 июля 2007 г. № 186 «Об утверждении Правил внесения сведений в государственный водный реестр»

Действующие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы лицензирования пользования недрами, не учитывают ряд проблем, возникающих при получении лицензий на использование участков недр, содержащих общераспространенные полезные ископаемые для выполнения работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту ГТС.

Длительность конкурсных (аукционных) процедур на право пользования участками недр (от 3 до 5 месяцев) не позволяет исполнителям государственных контрактов на выполнение строительных работ на ГТС использовать участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые и находящиеся в непосредственной близости от объектов строительства (реконструкции, капитального ремонта), что, в свою очередь, влияет на стоимость выполняемых работ.

Федеральным законом от 26 июля 2017 г. № 188-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» (далее – Федеральный закон № 188-ФЗ) упрощен порядок предоставления права пользования участками недр местного значения для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых в целях выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования.

По данным Росавтодора, практика применения Федерального закона № 188-ФЗ свидетельствует о том, что исключение необходимости приобретения лицензии на пользование недрами путем проведения конкурсов и аукционов сократило сроки оформления документов, необходимых для получения права на пользование участками недр местного значения, сократив соответствующие процедуры на 2 месяца.

В то же время указанные изменения согласно данным Минтранса России не касаются сроков подготовки и согласования горно-разрешительной документации, которые занимают в ряде случаев до 20 месяцев.

При этом Минтранс России полагает, что на данный момент правоприменительная практика предоставления права пользования участками недр местного значения при выполнении дорожных работ недостаточна для полного анализа влияния использования упрощенного порядка предоставления указанного права на сроки выполнения работ и их сметную стоимость.

Таким образом, с учетом недостаточной правоприменительной практики провести оценку влияния упрощенного порядка получения лицензии 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 с использованием данного критерия не представляется возможным.

Критерии состоятельности стимулов (к пункту 8.2.4 Отчета)

Механизмы реализации документов стратегического планирования позволяют достичь конечных результатов для целевых групп и решить

проблемы ликвидации вододефицита и защиты от негативного воздействия вод.

Вместе с Водной стратегией распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 года № 1235-р утвержден План мероприятий по реализации Водной стратегии Российской Федерации до 2020 года.

Приказом Минприроды Российской Федерации от 29 декабря 2009 года № 428 (далее – Приказ 428) утвержден План мероприятий Минприроды России по реализации Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года. Приложением 3 к указанному приказу установлен перечень показателей достижения стратегических целей. Однако плановые значения показателей данным приказом не установлены.

Из установленных приложением 2 к Приказу 428 шести показателей по направлению «Гарантированное обеспечение водными ресурсами устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации» по итогам 2020 года выполнены 3 показателя⁷, по направлению «Обеспечение защищенности населения и объектов экономики от наводнений и иного негативного воздействия» оба установленных показателя не выполнены.

Инструментом реализации Водной стратегии в 2012-2020 годах являлась ФЦП «РВХК», которой установлены целевые индикаторы, влияющие на достижение результатов Водной стратегии.

В рамках выполнения задачи по гарантированному водообеспечению населения и экономики ФЦП «РВХК» установлены 2 показателя, плановое значение достигнуто только по одному⁸. По направлению обеспечения защищенности населения и объектов экономики от наводнений и иного негативного воздействия вод программой установлено 4 показателя, из которых плановые значения достигнуты по двум⁹. 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 дефицита водных ресурсов и защиты от негативного воздействия вод. Достижение значений показателей, установленных первой редакцией ФЦП «РВХК» составило от 25 %¹⁰ до 66,5 %¹¹.

⁷ Обеспеченность проектной (нормативной) емкости и водоотдачи гидроузлов и водохозяйственных систем комплексного назначения, %; Прирост водоотдачи водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, %; Количество запасов питьевых подземных вод на государственном учете тыс. м³/сут.

⁸ Численность населения, проживающего в районах возникновения локальных вододефицитов, надежность обеспечения водными ресурсами которого повышена, (млн. чел.)

⁹ 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, %; Количество гидротехнических сооружений с неудовлетворительным и опасным уровнем безопасности, приведенных в безопасное техническое состояние, единиц.

¹⁰ Количество вновь созданных водохранилищ и реконструированных гидроузлов на действующих водохранилищах комплексного назначения, а также магистральных каналов и трактов водоподдачи для повышения их водоотдачи, единиц.

¹¹ 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, %

Согласно разделу VI ФЦП «РВХК» «Оценка социально-экономической эффективности Программы», реализация мероприятий, предусмотренных программой (в части ликвидации ДВР и защиты от НВВ), будет способствовать достижению следующих социально-экономических результатов:

рост объемов производства российских предприятий машиностроения на 30 - 40 млрд. рублей и строительной отрасли - на 100 - 110 млрд. рублей 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. Экономия затрат на электроэнергию, потребляемую для доставки водных ресурсов до конечного потребителя, составит до 15 - 20 млрд. рублей в год;

повышение защищенности населения и объектов экономики от наводнений и другого негативного воздействия вод за счет реализации комплексных мероприятий по приведению аварийных гидротехнических сооружений к технически безопасному уровню, обеспечения населенных пунктов и объектов экономики сооружениями инженерной защиты, а также за счет повышения качества гидрологических прогнозов в результате модернизации и технического переоснащения государственной наблюдательной сети. Предотвращаемый вероятный ущерб от наводнений и иного негативного воздействия вод оценивается в 960 млрд. рублей.

Оценка социально-экономической эффективности хода реализации ФЦП «РВХК» осуществлялась в соответствии с методикой оценки социально-экономической эффективности хода реализации ФЦП «РВХК» – приложение № 13 к ФЦП (далее – Методика 13). Согласно пункту 4 указанной 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: в росте объемов производства российских предприятий машиностроения и строительной отрасли за счет увеличения природоохранной инвестиционной активности в жилищно-коммунальном хозяйстве и промышленности; в повышении энергоэффективности российской экономики за счет сокращения водоемкости производства и снижения непроизводительных потерь водных ресурсов.

Однако индикаторы (показатели), позволяющие оценить достижение указанных результатов в программе не определены. Таким образом, не предусмотрены инструменты оценки достижения социально-экономических эффектов, предусмотренных разделом VI ФЦП «РВХК», а также пунктом 4 Методики 13.

Кроме того, 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, ФЦП «РВХК» и Приказ 428 не в полной мере учитывают ожидаемые результаты Водной стратегии. Указанными документами установлены показатели не для всех ожидаемых результатов Водной стратегии, а некоторые из установленных этими документами значений показателей¹², не позволяют достигнуть результатов Водной стратегии.

Критерии согласованности (к пункту 8.1.9.4 Отчета)

Соответствие показателей и мероприятий региональных программ в области охраны и использования водных объектов, а также показателей и мероприятий СКИОВО позволяет достичь основных целевых показателей уменьшения негативных последствий наводнений и других видов негативного воздействия вод и обеспечения водохозяйственных балансов по речным бассейнам для удовлетворения потребности в водных ресурсах.

Согласно части 1 статьи 33 Водного кодекса СКИОВО включают в себя систематизированные материалы о состоянии водных объектов и об их использовании и являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов. В соответствии с частью 3 указанной статьи (пункт 4) СКИОВО определения основных направлений деятельности по предотвращению негативного воздействия вод. Согласно пункту 5 статьи 33 Водного кодекса СКИОВО являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при формировании региональных программ в сфере водного хозяйства не в полной мере учитывались мероприятия, предусмотренные СКИОВО.

Проведен выборочный анализ соответствия противопаводковых и защитных мероприятий региональных программ наиболее паводкоопасных субъектов Российской Федерации¹³ мероприятиям утвержденных территориальными органами Росводресурсов СКИОВО¹⁴.

По результатам анализа в региональных программах учтено не более 78 % мероприятий СКИОВО. По субъектам Российской Федерации, входящим в состав СКФО, в общей сложности в региональные программы включено от 3,6 % до 78,3 % мероприятий СКИОВО бассейнов Каспийского моря и р. Терек по защите от НВВ. По субъектам Российской Федерации, входящим в состав ДФО, в региональные программы включено от менее 1 % до 47,6 % мероприятий СКИОВО бассейнов Японского моря и р. Амур по защите от НВВ.

Таким образом, реализуемые в паводкоопасных субъектах Российской Федерации, входящих в состав ДФО, мероприятия по защите от НВВ не

¹² Доля гидротехнических сооружений с неудовлетворительным и опасным уровнем безопасности, приведенных в безопасное техническое состояние, %;

¹³ Входят в состав Дальневосточного и Северо-Кавказского федеральных округов.

¹⁴ СКИОВО бассейнов реки Амур, Японского моря, Каспийского моря, р. Терек.

соответствуют мероприятиям, запланированным утвержденными СКИОВО. Несогласованность региональных программ и утвержденных СКИОВО в части мероприятий по защите от негативного воздействия вод не позволяют обеспечить эффективное использование водоресурсного потенциала и обеспечить защиту от негативного воздействия вод в паводкоопасных регионах.

Критерий результативности (к пункту 8.2.4.1 Отчета)

Достиженные результаты соответствуют ожидаемым результатам по ликвидации дефицита водных ресурсов, обеспечению защищенности от негативного воздействия вод, предусмотренным Водной стратегией Российской Федерации на период до 2020 года.

В рамках цели по гарантированному обеспечению водными ресурсами населения и отраслей экономики (ликвидация дефицита водных ресурсов) Водной стратегией установлены 3 ожидаемых результата:

1. «Удельная водоемкость валового внутреннего продукта Российской Федерации», значение которого в 2020 году должно было с 2,4 куб. м/тыс. рублей снизиться на 42 процента и составить 1,4 куб. м/тыс. рублей (в ценах 2007 года). В соответствии с Докладом о реализации - отраслевого документа стратегического планирования Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года (далее – Доклад 2020) за 2020 год удельная водоемкость ВВП составила 0,74 куб. м/тыс. рублей.

Таким образом, согласно отчетности показатель достигнут.

2. «Потребности Российской Федерации в водных ресурсах», значение которого к 2020 году должно было достигнуть до 107 куб. км гарантированного обеспечения в год.

Методика расчета данного результата отсутствует, мониторинг его достижения не осуществлялся. Так же не определено в чем заключается деятельность по обеспечению именно такого объема (107 км³), и от реализации каких мероприятий может зависеть.

3. «Объем потерь воды при транспортировке», значение которого должно было в 2020 году с 8 куб. км в год, или 10% от общего объема забора (изъятия) водных ресурсов из природных источников, сократиться до 5 %.

По данным Доклада 2020 потери воды в 2020 году составили 9,8 %.

Таким образом, результат Водной стратегии не достигнут.

В рамках цели по обеспечению защищенности от негативного воздействия вод Водной стратегией установлены 3 ожидаемых результата:

1. «Доля защищенных сооружениями инженерной защиты территорий, подверженных наводнениям и другому негативному воздействию вод», значение которого должно было в 2020 году составить 50 %

По данным Доклада 2020 доля территорий, подверженных негативному воздействию вод и защищенных в результате проведения инженерных мероприятий, от общей площади таких территорий составила 59,3 %, плановое значение результата достигнуто.

2. «Численность населения, защищенного от наводнений и другого негативного воздействия вод», значение которого должно было с 1,9 млн. человек увеличиться к 2020 году не менее чем в 2,5 раза (4,75 млн человек).

Согласно отчету о результатах реализации Водной Стратегии с 2009 по 2020 год (форма 3.2, утвержденная приказом Минприроды России № 428) общая численность населения, защищенного сооружениями инженерной защиты, составила 1 111,5 тыс. человек, из которой защищено объектами капитального строительства 1 011,5 тыс. человек, что в 2,6 раза меньше планируемого значения согласно Водной стратегии (2,85 млн. человек).

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что, численность населения, защищенного в результате проведения противопаводковых и берегозащитных мероприятий, согласно данным, используемым для расчета значения ЦПП, составляет 1 179,7 тыс. человек, что в 7,5 раза меньше численности защищенного населения, из расчета которого рассчитывалось значение показателя, указанного в отчете о реализации ФЦП РВХК по форме 1-ФЦП за 2020 год (8 810,0 тыс. человек).

Таким образом, результат Водной стратегии не достигнут.

3. «Доля аварийных гидротехнических сооружений», значение которого должно было к 2020 году составить 0 % (предполагалось привести к 2020 году все аварийные гидротехнические сооружения в нормативное (безопасное) состояние).

Согласно Отчету о результатах реализации Водной Стратегии Российской Федерации на период до 2020 года в 2020 году плановое значение показателя установлено в объеме 1,4 %. Фактическое значение показателя превысило плановое на 0,17 п.п. и составило 1,23 %.

Вместе с тем по данным Российского регистра гидротехнических сооружений доля аварийных ГТС по состоянию на момент проведения мероприятия составила: с опасным уровнем 2,57%, с неудовлетворительным уровнем – 13,97 %.

Таким образом, результат Водной стратегии не достигнут.

Таким образом, достигнут один из трех результатов Водной стратегии по направлению «Гарантированное обеспечение водными ресурсами населения и отраслей экономики», и один из трех по направлению «Обеспечение защищенности от НВВ».