



2020

# Отчет

о результатах совместного контрольного мероприятия «Аудит результативности комплекса мероприятий по оздоровлению реки Волги, реализованных в 2017–2019 годах и истекшем периоде 2020 года, и их влияния на решение задач Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (с контрольно-счетными органами Астраханской, Нижегородской и Ярославской областей)



**А.А. КАУЛЬБАРС**  
Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации



**Е.Б. БУКАРЕВА**  
Председатель Контрольно-счетной  
палаты Нижегородской области



**С.Ю. ОРЛОВА**  
Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации



**А.П. ФЕДОРОВ**  
Председатель Контрольно-счетной  
палаты Ярославской области



**И.Н. КУДАКОВА**  
Исполняющая обязанности  
председателя Контрольно-счетной  
палаты Астраханской области

## Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия

### Цели

1. Оценить системность отражения мероприятий по оздоровлению реки Волги в документах, регулирующих использование и охрану водных объектов.
2. Оценить реализуемость предусмотренных мероприятий.
3. Оценить влияние мероприятий по оздоровлению реки Волги на решение задач Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

### Итоги проверки

Одним из основных инструментов планирования проектов по оздоровлению реки Волги являются схемы комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО). Они были утверждены Росводресурсами за несколько лет до принятия приоритетного, а затем и федерального проекта. Анализ показал, что для долгосрочного планирования СКИОВО являются неэффективными в силу излишней регламентации и сложности внесения корректировок, а также отсутствия единого документа для всего бассейна Волги.

Согласно пяти утвержденным СКИОВО, бассейн реки Волги расположен на территории 38 субъектов Российской Федерации, при этом в федеральном проекте участвует только 16 субъектов. Мероприятия федерального проекта в основном опираются на существующие государственные программы, не нацелены на получение уникальных результатов и характеризуются недостаточным

региональным охватом. В частности, не включены в проект регионы с крупными предприятиями-загрязнителями, в том числе Республика Башкортостан и Тульская область, качество водных объектов которых с категорией «грязная» и «очень грязная» составляет 91,8 % и 81,3 % соответственно.

Структура управления проектом включает два проектных офиса на федеральном уровне, что препятствует обеспечению прозрачности реализации проекта и эффективному управлению. Данные АИС «Реформа ЖКХ» и системы «Электронный бюджет» не совпадают с информацией о расходах из внебюджетных источников, представленных в паспорте федерального проекта и отчете о его исполнении.

Счетной палатой выявлены многочисленные недостатки планирования, которые привели к существенной корректировке сроков проведения мероприятий, двукратному сокращению количества объектов по ликвидации прошлого накопленного ущерба и низкому исполнению расходов. Отсутствуют действенные механизмы привлечения внебюджетных источников.

В 2018–2020 годах допущено 140 нарушений на сумму 1 085 млн рублей.

Из них наибольшая доля приходится на нарушения законодательства о контрактной системе, градостроительной деятельности, а также нарушения при формировании и исполнении бюджетов, по предоставлению и использованию межбюджетных трансфертов и ведению бухгалтерского учета.

Выявлен также ряд других недостатков: не предусмотрены механизмы решения проблемы диффузного стока, отдельные водные объекты малоизучены, их мониторинг отсутствует, степень эффективности мероприятий по восстановлению запасов водных биологических ресурсов не может быть установлена. Формирование показателей и результатов, характеризующих достижения, осуществлялось без прочной научной основы, в отсутствие достаточных обоснований базовых и плановых значений показателей, без согласования показателей с субъектами Российской Федерации.

Регионально-экологический подход по снижению объема отводимых в реку Волгу загрязненных сточных вод не учитывает результаты статистического наблюдения и нормативы воздействия на окружающую среду. Так, в 2019 году средства федерального бюджета предоставлены предприятиям водопроводно-канализационного хозяйства, объем загрязненных сточных вод которых не превысил 10 %.

В процесс реализации федерального проекта не интегрировано управление рисками, их оценка не проводится. К числу основных риск-образующих факторов можно отнести: некачественное планирование; неэффективное администрирование; ограниченность информационного обеспечения реализации проекта; возникновение непредвиденных чрезвычайных ситуаций; изменение макроэкономических условий.

## Выводы

Отсутствует согласованность в документах разного уровня, направленных на оздоровление реки Волги. При планировании мероприятий не были учтены возможные риски, а также не была должным образом оценена потенциальная эффективность их реализации. Анализ результатов мероприятий свидетельствует о возможности выполнения показателей федерального проекта без значительного улучшения экологического состояния бассейна реки Волги. Экологические проблемы Волги не могут быть решены в полном объеме в ограниченных рамках проектного подхода и требуют долгосрочной стратегии развития бассейна.

## Предложения Счетной палаты Российской Федерации

Минприроды России совместно с Минстроем России, Минсельхозом России, Росводресурсами, иными федеральными и региональными органами исполнительной власти и с участием экспертного сообщества:

- разработать единую СКИОВО бассейна реки Волги;
- определить единые подходы к расчету ряда целевых показателей;
- установить перечень работ, относящихся к экологической реабилитации и расчистке природных водных объектов, а также порядок их проведения;
- разработать механизм повышения заинтересованности инвесторов и привлечения внебюджетных средств, в том числе с использованием инструментов «зеленого» финансирования;
- внедрить мониторинг эффективности выполненных работ на протяжении нескольких лет после их завершения;
- провести приоритизацию перечня объектов в рамках отдельных мероприятий федерального проекта с учетом эффективности их вклада в достижение цели проекта и принять меры по их первоочередной реализации;
- провести анализ рисков реализации федерального проекта и разработать меры по их минимизации в целях выполнения задачи по экологическому оздоровлению водных объектов, включая реку Волгу.

# Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Аудит результативности комплекса мероприятий по оздоровлению реки Волги, реализованных в 2017–2019 годах и истекшем периоде 2020 года, и их влияния на решение задач Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (с контрольно-счетными органами Астраханской, Нижегородской и Ярославской областей)

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 24 ноября 2020 г.

## 1. Основание для проведения контрольного мероприятия

Обращения Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25 октября 2019 г. № 3.5-24/1873, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 17 октября 2019 г. № 3.22-19/205, пункт 2.5.0.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год, пункт 2.2.4 Плана работы Контрольно-счетной палаты Астраханской области на 2020 год, пункт 1.23 Плана работы Контрольно-счетной палаты Нижегородской области на 2020 год, пункт 3.4 Плана работы Контрольно-счетной палаты Ярославской области на 2020 год.

## 2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации (в том числе их подведомственных учреждений) и органов местного самоуправления по использованию и охране реки Волги, в том числе по формированию и реализации проектов по улучшению ее состояния, а также использованию средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на указанные цели.

## 3. Цели контрольного мероприятия

**3.1.** Цель 1. Оценить системность отражения в документах, регулирующих использование и охрану водных объектов, мероприятий по достижению целевого состояния бассейна реки Волги.

**3.2.** Цель 2. Оценить реализуемость мероприятий, предусмотренных проектами по оздоровлению реки Волги.

**3.3.** Цель 3. Оценить влияние мероприятий по оздоровлению реки Волги на решение задач Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204).

## 4. Объекты контрольного мероприятия

**4.1.** Объекты совместного контрольного мероприятия, в отношении которых контрольные действия проводятся группой инспекторов Счетной палаты:

- Федеральное агентство водных ресурсов;
- Комитет природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области (камерально);
- ФГБУ «Информационно-аналитический центр развития водохозяйственного комплекса» (камерально) (далее – ФГБУ «Центр развития ВХК»);
- ФГБУ «Главное бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов» (камерально) (далее – ФГБУ «Главрыбвод»);
- ГКУ Волгоградской области «Дирекция водохозяйственного строительства» (камерально) (далее – ГКУ ВО «ДВС»);
- комитет жилищно-коммунального хозяйства и топливно-энергетического комплекса Волгоградской области (камерально);
- министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области (камерально).

**4.2.** Объекты совместного контрольного мероприятия, в отношении которых контрольные действия проводятся контрольно-счетными палатами Астраханской, Нижегородской, Ярославской областей:

- служба природопользования и охраны окружающей среды Астраханской области;
- министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Нижегородской области;
- администрация городского округа город Бор Нижегородской области;

- администрация Бутурлинского муниципального района Нижегородской области;
- администрация Воротынского муниципального района Нижегородской области;
- администрация Лысковского муниципального района Нижегородской области;
- администрация Павловского муниципального района Нижегородской области;
- администрация городского округа город Шахунья Нижегородской области;
- департамент жилищно-коммунального хозяйства, энергетики и регулирования тарифов Ярославской области;
- администрация Большесельского муниципального района Ярославской области (камерально);
- управление жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и связи администрации Рыбинского муниципального района Ярославской области (камерально);
- муниципальное бюджетное учреждение «Центр управления жилищно-коммунальным комплексом Тутаевского муниципального района» Ярославской области (камерально).

## 5. Срок проведения мероприятия

С 3 февраля по 24 ноября 2020 года.

## 6. Проверяемый период

2017–2019 годы, истекший период 2020 года.

## 7. Краткая характеристика проверяемой сферы

Волга – крупнейшая река России. Ее протяженность составляет 3 690 км<sup>1</sup>.

На территории бассейна реки Волги проживает более 40 % населения страны, сосредоточено около 45 % промышленного и 50 % сельскохозяйственного производства. Ежегодный объем грузоперевозок составляет около 6 млн тонн.

В речном бассейне обитает около 70 видов рыб, из них 40 промысловых<sup>2</sup>.

Мощный гидроэнергетический потенциал бассейна Волги создан в результате строительства в 1930–1980 годах Волжско-Камского каскада ГЭС, в состав которого вошли 13 гидроузлов с водохранилищами<sup>3</sup>. Обустройство каскада завершено,

- 
1. Государственный доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2018 году». М.: НИИ-Природа, 2019.
  2. <https://water-rf.ru/a80>
  3. В состав каскада входят 12 гидроэлектростанций: Ивановская, Угличская, Шекснинская, Рыбинская, Нижегородская, Чебоксарская, Камская, Воткинская, Нижнекамская, Жигулевская, Саратовская, Волжская.



за исключением Чебоксарского и Нижнекамского водохранилищ, которые эксплуатируются на непроектных отметках НПУ<sup>4</sup>.

В результате строительства каскада огромные территории были затоплены водохранилищами с образованием мелководий и подтоплений прибрежных земель. Зарегулирование речного стока негативно сказалось на экосистеме Волги. Ухудшились условия воспроизводства рыбных популяций. Значительно деградировала внутренняя гидрографическая сеть Волго-Ахтубинской поймы<sup>5</sup> (далее – ВАП), что привело к нарушению ее экосистемы.

Одной из ключевых проблем бассейна является низкое качество воды.

Достаточно остро стоят проблемы негативного воздействия вод (затопления, подтопления, разрушение берегов водных объектов, заболачивание), а также нерационального использования водных ресурсов (сброс загрязненных сточных вод, нелегитимное водопользование, потери воды при транспортировке).

В целях улучшения экологической обстановки на реке в 1996 году одобрена концепция, а в 1998 году утверждена ФЦП «Оздоровление экологической обстановки на реке Волге и ее притоках, восстановление и предотвращение деградации природных комплексов Волжского бассейна на период до 2010 года»<sup>6</sup>, с долей финансирования из федерального бюджета в размере 7,6 %, из бюджетов субъектов Российской Федерации – 57,8 %.

В связи с принятием в 2001 году ФЦП «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)»<sup>7</sup> с подпрограммой «Возрождение Волги» в ее составе реализация указанной выше программы была прекращена. В 2004 году завершена реализация и подпрограммы «Возрождение Волги»<sup>8</sup>.

Впоследствии отдельные мероприятия по улучшению экологии реки выполнялись в рамках государственных программ<sup>9</sup>.

- 
4. Нормальный подпорный уровень – отметка полного наполнения водохранилища в обычных условиях.
  5. В низовьях Волги находится уникальная Волго-Ахтубинская пойма площадью 20,0 тыс. кв. км, которая нуждается в обильном обводнении в период весеннего половодья. На территории ВАП расположен природный парк регионального значения «Волго-Ахтубинская пойма» площадью 1,5 тыс. кв. км с уникальными водно-болотными угодьями, разнообразием краснокнижных и иных видов флоры и фауны. С 2011 года природный парк включен во Всемирную сеть биосферных заповедников ЮНЕСКО (<https://oblkompriroda.volgograd.ru/other/photography/parks/volgo-akhtubinskaaya-royma.php>). Процессы деградации ВАП напрямую связаны со снижением водности рукава Ахтубы в период весеннего половодья в совокупности с низким стоком в летнюю межень после сооружения каскада водохранилищ.
  6. Постановления Правительства Российской Федерации от 02.02.1996 № 95 «О первоочередных мероприятиях по оздоровлению экологической обстановки на реке Волге и ее притоках, восстановлению и предотвращению деградации природных комплексов Волжского бассейна» и от 24.04.1998 № 414 «О федеральной целевой программе «Оздоровление экологической обстановки на реке Волге и ее притоках, восстановление и предотвращение деградации природных комплексов Волжского бассейна на период до 2010 года» (Программа «Возрождение Волги»)».
  7. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 г. № 860.
  8. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2004 г. № 486.
  9. В том числе ФЦП «Чистая вода» на 2011–2017 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2010 г. № 1092), ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2012 г. № 350) и государственных программ Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» и «Охрана окружающей среды» (утверждены постановлениями Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 322 и № 326).



Комплексный проектный подход к оздоровлению Волги реализован в утвержденном в 2017 году приоритетном проекте «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги» (далее – приоритетный проект)<sup>10</sup>, а с 2019 года – в федеральном проекте «Оздоровление Волги»<sup>11</sup> (далее – федеральный проект) в составе национального проекта «Экология» (далее – НП «Экология»).

В рамках контрольного мероприятия проведен анализ результативности реализованных мероприятий приоритетного и федерального проектов и их влияния на решение задач Указа № 204. Отдельные методологические аспекты проведения анализа представлены в приложении № 4 к отчету.

## 8. Результаты контрольного мероприятия

### 8.1. Оценка системности отражения в документах, регулирующих использование и охрану водных объектов, мероприятий по достижению целевого состояния бассейна реки Волги

**8.1.1.** За несколько лет до принятия приоритетного, а затем и федерального проекта Росводресурсами утверждены схемы комплексного использования и охраны водных объектов (далее – СКИОВО). Согласно Водному кодексу Российской Федерации СКИОВО должны представлять собой систематизированные материалы о состоянии и использовании водных объектов, в том числе включать перечень водохозяйственных и водоохраных мероприятий для принятия управленческих решений по достижению целевых показателей состояния таких объектов<sup>12</sup>, что позволяет рассматривать указанные схемы как один из инструментов планирования проектов по оздоровлению реки Волги.

По бассейну реки Волги утверждено пять СКИОВО<sup>13</sup>.

- 
10. Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 30 августа 2017 г. № 9), досрочно завершен 1 января 2019 года.
  11. Утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Экология» от 21 декабря 2018 г. № 3. В случаях отражения периода с 2018 по 2020 год принимается определение – приоритетный (федеральный) проект.
  12. Статья 33 Водного кодекса Российской Федерации, пункт 11 Правил разработки, утверждения и реализации Схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 883.
  13. СКИОВО бассейна реки Волги (приказ Нижне-Волжского БВУ от 14.08.2015 № 233) (далее – СКИОВО Нижней Волги), СКИОВО бассейна реки Волги ниже Рыбинского водохранилища до впадения Оки (приказ Верхне-Волжского БВУ от 15.12.2014 № 402) (далее – СКИОВО Верхней Волги), СКИОВО бассейна реки Ока (приказ Московско-Окского БВУ от 11.09.2015 № 240), СКИОВО бассейна реки Кама (приказ Камского БВУ от 7.05.2014 № 116), СКИОВО бассейна реки Сура (приказ Верхне-Волжского БВУ от 22.05.2014 № 170).

Таблица 1. Информация о СКИОВО бассейна реки Волги

Показатель	СКИОВО Нижней Волги	СКИОВО Верхней Волги	СКИОВО бассейна р. Оки	СКИОВО бассейна р. Камы	СКИОВО бассейна р. Суры
Кол-во гидрологических единиц	1	4	4	3	1
Кол-во водохозяйственных участков, входящих в бассейн реки Волги	26	25	40	36	4
Площадь водохозяйственных участков, входящих в бассейн реки Волги, тыс. кв. км	83,7	530,4	245	507	67,5
Доля в общей площади бассейна реки Волги, %	5,8	37	17,1	35,4	4,7

Единая СКИОВО по всему бассейну реки Волги не разрабатывалась, что свидетельствует о невыполнении требований водного законодательства<sup>14</sup> и не соответствует критериям аудита. Ее отсутствие не позволяет точно определить количество субъектов Российской Федерации – потенциальных участников федерального (приоритетного) проекта. Согласно пяти СКИОВО, бассейн реки Волги расположен на территории 38 субъектов Российской Федерации. Исходя из границ гидрографического и водохозяйственного районирования в бассейн входят 40 субъектов Российской Федерации<sup>15</sup>. В федеральном проекте участвует 16 субъектов Российской Федерации.

Во всех пяти СКИОВО отражены основные проблемы речного бассейна, связанные с экологическим состоянием водных объектов, водообеспечением, негативным воздействием вод (наводнения, переработка берегов, агрессивные воздействия поверхностных и подземных вод на сооружения), организационно-управленческими аспектами, и причины их возникновения<sup>16</sup>, однако их комплексная сравнительная оценка не проведена.

Ранжирование проблем по приоритетности решения осуществлено только в двух СКИОВО – Нижней Волги и бассейна Суры, но по разным основаниям.

Так, основным критерием значимости проблем в СКИОВО Нижней Волги определена угроза для жизни людей. В этой связи к приоритетам отнесены проблемы предотвращения негативного воздействия вод и питьевого водоснабжения.

14. Пункт 1 Порядка разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 883.

15. По информации Росводресурсов, полученной в рамках контрольного мероприятия, стр. 4 акта по результатам контрольного мероприятия в отношении Росводресурсов от 2 июля 2020 г. № КМ-177/10-03.

16. Согласно пункту 20.17 Методических указаний по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов, утвержденных приказом Минприроды России от 04.07.2007 № 169 (далее – Методические указания по СКИОВО) выделяются следующие проблемы речного бассейна: проблемы экологического состояния водных объектов; проблемы водообеспечения; коммунального (питьевого и хозяйственно-бытового) водоснабжения; сельскохозяйственного производства; промышленности и энергетики, транспорта; негативного воздействия вод (наводнений, переработки берегов, агрессивных воздействий поверхностных и подземных вод на сооружения; проблемы организационно-управленческого характера (информационные, технологические, аналитические, нормативно-правовые, институциональные).

В СКИОВО бассейна Суры ранжирование проблем осуществлено по их масштабности, по этой причине в качестве основной определена проблема экологического блока – сброс сточных вод<sup>17</sup>.

При этом все СКИОВО одним из основных факторов, влияющим на состояние экосистемы реки Волги, определяют загрязнение водных объектов в границах речного бассейна.

Большинство водотоков и водоемов бассейна Волги на протяжении десятилетий характеризуются 3 и 4 классами качества воды («загрязненная» и «грязная»). Наиболее напряженная ситуация сложилась в бассейне реки Оки, главным образом в реках Москва и Клязьма.

Основными загрязняющими веществами речного бассейна являются соединения железа, меди, нефтепродукты, фенолы, органические вещества (по БПК и ХПК), аммонийный и нитритный азот, соединения цинка и марганца.

Несмотря на положительную динамику загрязнения в створах речного бассейна за последние 10 лет, в том числе за счет ее крупнейших притоков<sup>18</sup>, многолетние наблюдения свидетельствуют о снижении с 1990-х годов объемов сброса загрязненных сточных вод (сосредоточенное загрязнение) более чем в два раза<sup>19</sup>, что существенно не повлияло на качество воды в бассейне.

Незначительные разнонаправленные колебания из года в год значений комбинаторного индекса (УКИЗВ), на основе которого определяется класс качества воды, являются, по мнению экспертов<sup>20</sup>, следствием изменения погодных условий формирования стока, а не результатом водоохранной деятельности.

Основными источниками загрязнения речного бассейна в СКИОВО определены сбросы недостаточно очищенных сточных вод предприятий промышленного и коммунального сектора, а также значительный объем загрязняющих веществ, поступающий с диффузным стоком. Более половины субъектов Российской Федерации, расположенных в бассейне реки, также обозначили указанные проблемы как основные<sup>21</sup>.

- 
17. По данным СКИОВО Суры, объем сброса неочищенных и недостаточно очищенных сточных вод по бассейну к общему сбросу составил от 46 % по Чувашской Республике до 96 % по Нижегородской области.
  18. Процент створов с «грязной» и «очень грязной» водой в целом снизился с 32,00–39,88 % в первые пять лет рассматриваемого периода до 20,60–35,65 % во вторые пять лет рассматриваемого периода, что наиболее четко прослеживалось в 2018–2019 годах.
  19. Согласно Концепции по снижению поступления загрязняющих веществ с естественных ландшафтов, селитебных территорий, земель сельскохозяйственного назначения, промышленных площадок предприятий, предприятий животноводческого комплекса, полигонов захоронения и свалок, объектов транспортной инфраструктуры» (далее – Концепция снижения диффузного загрязнения) Волги, выполненной в рамках приоритетного проекта ФГБУ Институт водных проблем Российской академии наук (утверждена директором ИВП РАН А.Н. Гельфаном 13 декабря 2019 года).
  20. Организации, являющиеся исполнителями-разработчиками Концепции снижения диффузного загрязнения.
  21. По данным ответов высших исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, полученных по запросам в рамках проверки. Из 36 запросов Счетной палаты Российской Федерации ответы в части наличия проблем представлены 22 субъектами Российской Федерации, из которых 20 обозначили проблему, в том числе: Московская, Челябинская, Тульская, Тамбовская, Саратовская, Свердловская, Самарская, Калужская, Костромская, Пензенская, Орловская, Ленинградская, Ивановская, Рязанская, Тамбовская области, Пермский край, республики Мордовия, Чувашия, Башкортостан и Марий Эл.

При этом оценка объема загрязняющих веществ, поступающих с диффузным стоком, приведена только в СКИОВО Нижней Волги и бассейна Оки. Так, согласно СКИОВО бассейна Оки, в общем объеме поступающих в реку нефтепродуктов 97,8 % приходится на диффузные источники (в том числе 58,9 % – с застроенных территорий), взвешенных веществ – 99,1 % (в том числе с распаханых территорий – 81,9 %), ХПК – 97,1 % (в том числе 67,1 % – с распаханых территорий)<sup>22</sup>. Вместе с тем методика учета такого рода нагрузки на водный объект отсутствует<sup>23</sup>.

При расчете загрязняющих веществ, поступающих в водный объект, как правило, данная составляющая не учитывается. В этой связи при выборе мероприятий по улучшению качества воды в речном бассейне возникает вероятность ошибочной расстановки приоритетов водоохранной деятельности.

Так, в рассматриваемых СКИОВО доля мероприятий, непосредственно направленных на решение проблемы диффузного загрязнения, незначительна. Например, в СКИОВО Нижней Волги предусмотрено всего 25 мероприятий, или 3,6 % от общего объема мероприятий схемы, по бассейну реки Оки – 90 мероприятий, или 13,7 %<sup>24</sup>.

Анализ водоохраных и водохозяйственных мероприятий СКИОВО на основе критериев аудита показал, что их дифференциация по приоритетности отсутствует, целевые показатели для каждого конкретного мероприятия не определены.

В отдельных СКИОВО мероприятия не сгруппированы по направлениям расходования средств, сроки проведения и физические объемы работ по каждому из мероприятий не указаны<sup>25</sup>.

Выборочный анализ реализации мероприятий СКИОВО выявил невысокий процент их включения в региональные (муниципальные) программы<sup>26</sup>, что обусловлено:

- отсутствием нормативных правовых документов, обязывающих включать мероприятия схем в региональные (муниципальные) программы;
- негарантированным финансированием мероприятий СКИОВО, разработанных на долгосрочный период, при среднесрочном бюджетном планировании;

---

22. По данным СКИОВО Нижней Волги, в водные объекты от рассредоточенных источников загрязнения выносятся: 4,5 млн тонн взвешенных веществ (из них 77 % – с распаханых территорий), 3,9 млн тонн трудноокисляемого органического вещества по ХПК (в том числе 45 % – с распаханых территорий), 16 тыс. тонн нефтепродуктов (из них 83 % – с застроенных территорий).

23. Несмотря на то что в пункте 19.4 Методических указаний по разработке СКИОВО отмечается необходимость сбора информации по хозяйственному освоению водосбора и сбросам сточных вод, включая сельскохозяйственное, транспортное, рекреационное и иное использование водных объектов.

24. Для сравнения: доля мероприятий по снижению «сосредоточенного» загрязнения по бассейну реки Оки составила 24,0 %.

25. В СКИОВО Верхней Волги в соответствии с пунктами 22.3, 22.10 Методических указаний по разработке СКИОВО.

26. Только 20,7% мероприятий СКИОВО Нижней Волги включены в федеральные и региональные программы (144 мероприятия), 65 мероприятий (9,3%) реализуются вне программного формата. В федеральные и региональные программы включено 38 из 189 мероприятий СКИОВО Верхней Волги (20,1%); 20 мероприятий реализуются вне программного формата.

- регламентированной процедурой корректировки СКИОВО на основании результатов мониторинга не чаще одного раза в пять лет<sup>27</sup>, а также длительностью процесса согласования изменений, включающего проведение общественных слушаний и государственной экологической экспертизы<sup>28</sup>.

Информацией о степени реализации мероприятий СКИОВО Росводресурсы в полном объеме не располагают, что связано в том числе с отсутствием полномочий БВУ<sup>29</sup> по мониторингу мероприятий, не относящихся к компетенции агентства (например, водообеспечение), а также нормативных правовых актов, обязывающих органы исполнительной власти отчитываться о выполнении мероприятий СКИОВО.

Несовершенство СКИОВО как документа планирования мероприятий, реализуемых в рамках программ и проектов, в определенной степени обусловлено методологией ее формирования. СКИОВО утверждаются на срок не менее 10 лет, в связи с чем детальная регламентация каждого мероприятия представляется избыточной, при этом необходима более точная фокусировка на приоритизации проблем речного бассейна, описании его целевого состояния, определении и ранжировании по значимости комплексных мер (мероприятий), направленных на решение каждой из проблем.

**8.1.2.** Отсутствие единого подхода к управлению Волжско-Камским каскадом в рамках СКИОВО негативно сказывается на его развитии с учетом меняющейся водохозяйственной ситуации и особенностей его регулирования, связанных с осуществлением ежегодных весенних сельскохозяйственных и рыбохозяйственных попусков через Волгоградский гидроузел для обеспечения потребностей сельского хозяйства Нижней Волги в затоплении поймы и пойменных водоемов (ильменей), а также потребностей рыбного хозяйства по условиям нереста ценных промысловых видов рыбы<sup>30</sup>.

В особо маловодные годы осуществление комбинированного попуска практически невозможно, в связи с чем применим либо компактный «сельскохозяйственный» попуск, соответствующий действующим правилам использования водных ресурсов водохранилищ, либо растянутый во времени «рыбохозяйственный» попуск,

---

27. В соответствии с пунктом 16 Методических указаний по разработке СКИОВО.

28. С момента утверждения пяти СКИОВО изменения в них не вносились, за исключением СКИОВО Нижней Волги в части лимитов и квот на забор воды и сброс сточных вод.

29. Бассейновые водные управления – территориальные органы Росводресурсов межрегионального уровня.

30. В период проектирования ВКК учитывались особая значимость обводнения ВАП и необходимость решения этой проблемы после зарегулирования стока, для этого были разработаны комплексные мероприятия. В связи с их незавершенностью ежегодно во II квартале осуществляется весенний попуск через Волгоградский гидроузел для обеспечения потребностей сельского хозяйства Нижней Волги в затоплении поймы и пойменных водоемов (ильменей) («сельскохозяйственная полка» (попуск), а также потребностей рыбного хозяйства по условиям нереста ценных промысловых видов рыбы, прежде всего осетровых («рыбохозяйственная полка» (попуск).

не регламентированный указанными правилами<sup>31</sup>. При их выполнении ущерб для отдельных категорий водопользователей неизбежен<sup>32</sup>.

Подобная ситуация возникла весной 2019 года, когда снижение уровня воды в Куйбышевском водохранилище до критических отметок привело к резкому спаду воды в примыкающих к нему водных объектах и гибели водных биоресурсов, а также сокращению нерестовых участков.

Анализ процесса подготовки и принятия решений по управлению Волжско-Камским каскадом позволил определить факторы риска, влияющие на принятие решений по регулированию каскада, в том числе:

- отсутствие актуальных правил использования водных ресурсов водохранилищ по всем водохранилищам каскада, а также детальной регламентации специальных попусков весеннего половодья, в том числе «рыбохозяйственного попуска». По 7 из 13 водохранилищ каскада действуют правила, принятые в 1960–1990 годах. Процедура согласования новых правил с момента их разработки (2011, 2014 годы) не завершена. С 2014 года в стадии согласования находятся шесть правил технической эксплуатации и благоустройства водохранилищ;
- недостаточная регламентация процесса принятия Росводресурсами указаний по режимам работы водохранилищ с учетом рекомендаций Межведомственной рабочей группы по регулированию режимов работы водохранилищ Волжско-Камского каскада (далее – МРГ). Положение и состав МРГ утверждены приказами Росводресурсов<sup>33</sup>, при этом Правительством Российской Федерации агентство не наделено такими полномочиями. Положением об МРГ не регламентирована процедура принятия ею решений (указаний) по установлению режимов работы водохранилищ: периодичность, обязательность и степень учета Росводресурсами рекомендаций группы и др. Рекомендации участников группы рассматриваются в заявительном порядке и не всегда подтверждены расчетными обоснованиями. Следует также отметить нерешенность вопросов по контролю за выполнением указаний Росводресурсов по установлению режимов работы водохранилищ<sup>34</sup>;
- недостаточное взаимодействие Института водных проблем Российской академии наук и ФГБУ «Гидрометцентр России» в части непредставления последним гидрометеорологической информации, не входящей в перечень информационных

---

31. Утвержденные приказом Минводхоза РСФСР от 11.11.1983 № 596: Основные правила использования водных ресурсов Рыбинского и Горьковского водохранилищ на р. Волге, Основные правила использования водных ресурсов Саратовского водохранилища на р. Волге, Основные правила использования водных ресурсов Волгоградского водохранилища на р. Волге.

32. Горелиц О.В., Ермакова Г.С., Землянов И.В. Изменения гидрологического режима Волго-Ахтубинской поймы под влиянием регулирования стока Волжско-Камским каскадом водохранилищ // Всероссийская научно-практическая конференция «Водохранилища Российской Федерации: современные экологические проблемы, состояние, управление», г. Сочи, 2019.

33. Приказы Росводресурсов от 03.12.2004 № 31, от 10.02.2014 № 36, от 10.03.2017 № 49, от 05.04.2018 № 72, от 11.02.2019 № 26, от 09.10.2019 № 251.

34. Факты отклонения от установленных режимов работы ВКК отражены в отдельных протоколах заседаний МРГ: протоколом заседания МРГ от 16 января 2020 г. № 1-2020 (341) отмечено несоблюдение в период с 11.12.2019 по 16.01.2020 режима работы Рыбинского водохранилища; протоколом заседания МРГ от 06.02.2020 № 2-2020 (342) – невыполнение собственниками ГТС режимов работы Рыбинского и Жигулевского гидроузлов в части сработки Рыбинского и Куйбышевского водохранилища.



услуг общего назначения<sup>35</sup>, что отрицательно сказывается на оперативности и качестве формирования предложений по управлению режимами работы каскада на основе математического моделирования формирования речного стока;

- вариативность (изменчивость) прогностических данных ФГБУ «Гидрометцентр России» по приточности воды в водохранилища ВКК. Оправдываемость долгосрочных прогнозов невысока<sup>36</sup>. Уточняющие прогнозы выпускаются не ранее начала второй декады текущего месяца, что затрудняет своевременное выполнение расчетов по режимам и подготовку водохранилищ к пропуску весеннего половодья.

В связи с несовершенством СКИОВО и необходимостью научного обоснования мероприятий, направленных на решение проблем Нижней Волги, по заказу Минприроды России разработана Концепция развития Нижней Волги<sup>37</sup>.

Указанная концепция учитывает комплексный характер проблем Нижней Волги, в том числе экологическую составляющую, присутствующую в полной мере при регулировании режимов работы трех водохранилищ (Куйбышевского, Саратовского и Волгоградского), для выполнения специального весеннего попуска.

Формат приоритетного (федерального) проекта не позволяет в полной мере реализовать подобный научный подход к решению задачи по обеспечению устойчивого функционирования водохозяйственного комплекса Нижней Волги и сохранению экологии Волго-Ахтубинской поймы. В сложившихся условиях оптимизация попуска для повышения эффективности естественного воспроизводства водных биоресурсов Волжско-Каспийского рыбохозяйственного бассейна невозможна.

Вместе с тем реализация более узкой задачи по дополнительному обводнению реки Ахтуба и выполнению мероприятий по восстановлению водных объектов низовьев Волги, при достаточном их масштабе, в рамках федерального проекта позволит оптимизировать использование водных ресурсов каскада, в том числе для осуществления весеннего попуска.

Таким образом, планирование приоритетного (федерального) проекта по оздоровлению реки Волги осуществлялось в отсутствие единых долгосрочных

---

35. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.1997 № 1425 «Об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды».

36. Оправдываемость долгосрочных прогнозов максимальных уровней составляет 60–65%, притоков воды в водохранилища – 82–87%.

37. Концепция рационального использования водных ресурсов и устойчивого функционирования водохозяйственного комплекса Нижней Волги, сохранения уникальной системы Волго-Ахтубинской поймы (далее – Концепция развития Нижней Волги), согласована федеральными органами исполнительной власти. План мероприятий, разработанный в рамках Концепции, одобрен в рамках выездного совещания министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации на основании протокола от 04.10.2016 № 01-15/159-пр, однако Росводресурсам и субъектам Российской Федерации не представлялся. Концепцией предусмотрены следующие комплексные меры: улучшение условий существования водных и наземных экосистем; воспроизводство рыбных популяций; оптимизация режимов управления каскадом (включая установление требований к попускам Волгоградского гидроузла); дополнительное обводнение Волго-Ахтубинской поймы; снижение поступления загрязняющих веществ в водные объекты; развитие водоснабжения; реконструкция водоподающих трактов комплексного назначения; предотвращение негативного воздействия вод; развитие системы государственного экологического мониторинга; повышение эффективности управления в области использования и охраны водных объектов (с приложением перечня таких мероприятий). В ходе контрольного мероприятия Росводресурсами представлен перечень мероприятий, обеспечивающих рациональное использование водных ресурсов и устойчивое функционирование водохозяйственного комплекса Нижней Волги, сохранение уникальной системы Волго-Ахтубинской поймы.



приоритетов его развития, общей увязки водохозяйственных проблем речного бассейна в целом и их решений, что потребовало дополнительной проработки при формировании мероприятий проекта.

## 8.2. Оценка реализуемости мероприятий, предусмотренных проектами по оздоровлению реки Волги

**8.2.1.** Приоритетный и федеральный проекты сформированы на основе мероприятий государственных программ<sup>38</sup>, которые не нацелены на получение уникального результата в условиях временных и ресурсных ограничений. Приоритетным проектом предусмотрены новые функциональные направления по дополнительному обводнению низовья Волги и утилизации затонувших судов. Федеральный проект дополнен мероприятиями по строительству и реконструкции водопропускных сооружений для улучшения водообмена в низовьях Волги.

При этом в федеральном проекте не учтены проблемы разрушения берегов, развития системы государственного экологического мониторинга и другие приоритеты СКИОВО и Концепции развития Нижней Волги, а также не предусмотрены мероприятия по очистке поверхностного стока с селитебных территорий и промышленных площадок, обустройству зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения и водоохраных зон водных объектов и другие, обозначенные Водной стратегией Российской Федерации в качестве значимых.

Мероприятия, аналогичные включенным в федеральный проект по оздоровлению Волги, предусмотрены федеральными проектами «Чистая страна» (ликвидация объектов накопленного экологического вреда) и «Сохранение уникальных водных объектов» (экологическая реабилитация и расчистка водных объектов), а также федеральным проектом «Внутренние водные пути» Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (строительство гидротехнических сооружений) и реализуются на территории субъектов Российской Федерации, расположенных в бассейне реки Волги.

Кроме того, с 2014 года в рамках государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» оказывалась государственная поддержка организациям, расположенным на территории региона – участника федерального проекта и вошедшим в ТОП-200 предприятий-загрязнителей<sup>39</sup>, но не принимающим участие в реализации соответствующих региональных проектов<sup>40</sup>.

---

38. См. ссылку 9 отчета.

39. 200 крупнейших предприятий-загрязнителей, расположенных на территории субъектов Российской Федерации, по которым протекает река Волга, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, по данным федерального статистического наблюдения «Сведения об использовании воды» за 2016 год (форма «2-ТП (водхоз)»).

40. АО племзавод «Заволжское» (Тверская область), АО «Марийский целлюлозно-бумажный комбинат» (Республика Марий Эл), ОАО «ИНТЕР РАО – Электрогенерация» филиал «Костромская ГРЭС» (Костромская область) в 2016–2019 годах представлена субсидия на строительство (реконструкцию) очистных сооружений в сумме 38,1 млн рублей.

Также осуществляется строительство очистных сооружений за счет внебюджетных источников – средств Нового банка развития БРИКС<sup>41</sup>.

Таким образом, достижение цели федерального проекта может быть обеспечено за счет кумулятивного эффекта иных, не предусмотренных проектом мероприятий на территории субъектов Российской Федерации в границах бассейна реки Волги.

На качество планирования мероприятий приоритетного (федерального) проектов повлияло недостаточное взаимодействие ответственных исполнителей на федеральном и региональном уровне, отсутствие проработанного перечня мероприятий и четких критериев отбора объектов на начальных стадиях планирования, необходимость проведения инвентаризаций.

При отборе объектов мероприятий по экологической реабилитации и расчистке водных объектов и строительству (реконструкции) водопропускных пунктов, реализация которых запланирована на территории Астраханской и Волгоградской областей, не учитывались подходы (критерии отбора и приоритетность), заложенные в Концепции развития Нижней Волги, а также условия о своевременном согласовании их перечня<sup>42</sup>, установленные Правилами № 629<sup>43</sup>.

Региональными проектами предусмотрены два мероприятия, отсутствующие в Концепции развития Нижней Волги. Не обеспечена реализация четырех первоочередных мероприятий со сроком реализации в 2017–2020 годах, но предусмотрено три мероприятия со сроком реализации в 2025 году и в 2029 году.

Также в проект включены мероприятия по экологической реабилитации и расчистке малоизученных природных водных объектов, информация о состоянии которых отсутствует в СКОВО, государственном водном реестре, автоматизированных системах учета<sup>44</sup>, государственный мониторинг водных объектов в отношении которых не осуществляется.

Строительство, реконструкция (модернизация) очистных сооружений является ключевым мероприятием приоритетного (федерального) проекта, доля финансового обеспечения которого в общем объеме финансирования по сравнению с первоначальной редакцией федерального проекта увеличилась с 57,1 до 72,6 %.

В 2019 году 45,7 % общего стока загрязненных сточных вод предприятий жилищно-коммунального хозяйства обеспечили крупнейшие водоканалы Москвы (2 объекта) (31,6 %), Нижнего Новгорода (6,1 %), Самары (4,1 %) и Казани (3,9 %).

---

41. В рамках Соглашения о займе между Российской Федерацией и Новым банком развития от 18 января 2019 г., заем № 18RU01.

42. Перечни мероприятий, направленных на достижение целевых прогнозных показателей и финансируемых за счет средств, представленных в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений и на реализацию мероприятий федерального проекта «Оздоровление Волги» в рамках национального проекта «Экология» (Астраханская область).

43. Правила расходования и учета средств, представляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 27.10.2006 № 629.

44. Сбор, обработка, анализ и учет информации осуществлялись с помощью автоматизированных информационных систем, в том числе: АИС ГМВО, АИС ГВР, АИС 2-ТП (водхоз).

При отборе объектов строительства и реконструкции (модернизации) очистных сооружений<sup>45</sup> с финансированием из федерального бюджета в основном учитывалось наличие утвержденной проектно-сметной документации (далее – ПСД) без учета оценки бюджетной эффективности. Это привело к финансированию объектов<sup>46</sup>, введение в эксплуатацию которых существенно не повлияет на изменение качества воды в реке Волге. Их доля в общем объеме отводимых в реку Волгу предприятиями водопроводно-канализационного хозяйства загрязненных сточных вод в 2019 году не превысила 10 %.

Отбор объектов осуществлялся в условиях недостаточной готовности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации к их реализации по причине отсутствия: разработанной ПСД либо ее низкого качества; финансовых ресурсов на ее разработку у местных бюджетов<sup>47</sup> (что послужило причиной исключения из проекта Нижегородской области семи объектов, планируемых к реализации в 2019–2021 годах, а также перенесением Ярославской областью сроков разработки семи ПСД); документации на земельные участки под строительство; приоритизации реализуемых объектов.

Планирование мероприятий по рыбохозяйственной мелиорации привязано к бюджетному циклу и осуществляется без учета фактического состояния экосистем конкретных водных объектов. Результаты рекомендаций научно-исследовательских организаций Росрыболовства, на основании которых утверждаются перечни объектов, не содержат конкретные показатели по водным объектам<sup>48</sup> и обоснований целесообразности осуществления мероприятий в них.

Не определена периодичность расчистки каналов-рыбоходов и каналов нерестовых массивов с учетом гидрологических особенностей, режима и объемов обводнения нерестилищ. В результате расчистка осуществляется на одних и тех же объектах, а 6 из 24 каналов-рыбоходов протяженностью 115,9 км остаются нерасчищенными<sup>49</sup>, в том числе с наличием ПСД стоимостью 10,5 млн рублей.

Повышение водообеспеченности населения и хозяйств, в том числе в зоне западных подступных ильменей на площади 19,1 тыс. га, и создание условий для ведения сельского хозяйства на площади 17,8 тыс. га предусмотрено за счет реализации мероприятий по расчистке мелиоративных каналов и реконструкции шести ГТС государственной мелиоративной сети.

---

45. Отбор объектов осуществлялся из перечня ТОП-200 предприятий-загрязнителей без согласования и предоставления его регионам.

46. Из них 68 объектов капитального строительства, или 88,3%, планируют увеличение мощностей очистных сооружений от 0,06 до 40,0 тыс. куб. м в сутки (например, у 9 из 17 объектов Нижегородской области, предусмотренных к строительству в 2019–2020 годах, мощность составляет 0,1–0,7 тыс. куб. м в сутки).

47. Ограниченность в бюджетных средствах не позволяет органам местного самоуправления предусматривать в местных бюджетах средства на разработку проектной документации, большинство организаций предприятий водопроводно-канализационного хозяйства области не обладают собственными оборотными средствами, необходимыми для разработки проектной документации и прохождения экспертизы.

48. Порядок предоставления регламентирован приказом Минсельхоза России от 14 ноября 2016 г. № 699 «О предоставлении рекомендаций научно-исследовательскими организациями, подведомственными Федеральному агентству по рыболовству».

49. Тишковский, Зеленга-Тишковский, Иголкинский, Трехизбинский, «Центральная жилка», «Подход к Оранжевому».

Перечень объектов формируется на основании предложений подведомственных учреждений Минсельхоза России (ФГБУ «Управление «Астраханмелиоводхоз» и ФГБУ «Управление «Волгоградмелиоводхоз»), которыми предусмотрена реконструкция пяти из шести ГТС оросительной системы вне зоны западных подступных ильменей<sup>50</sup>. При этом наиболее проблемной является территория западных подступных ильменей, общая площадь которых за последние 50 лет сократилась на четверть<sup>51</sup>.

Организация процесса ликвидации объектов накопленного экологического вреда осуществлялась в условиях недостаточной координации действий федеральных и региональных органов исполнительной власти. Мероприятия планировались в отсутствие результатов инвентаризации объектов накопленного экологического вреда, нормативного правового акта, регламентирующего условия предоставления средств федерального бюджета и критерии отбора региональных проектов<sup>52</sup>, а также информации о наличии права собственности на землю и утвержденной проектной документации. Из 44 объектов, включенных в 12 региональных программ на начальном этапе, только 12 имели утвержденную проектную документацию.

Это привело к существенной корректировке мероприятий. По сравнению с первоначальной редакцией федерального проекта количество объектов негативного воздействия на окружающую среду из-за несоответствия критериям сократилось в два раза – с 43 до 20 объектов<sup>53</sup>. В 9 из 17 регионов, охваченных инвентаризацией Росприроднадзора, планируется ликвидация накопленного экологического вреда.

Подъем и утилизация затонувших судов в рамках приоритетного проекта не были предусмотрены, при этом региональные проекты, разработанные в рамках приоритетного, учитывали утилизацию 247 затонувших судов.

Мероприятия федерального проекта планировались без учета инвентаризации и при отсутствии актуальной информации об их количестве и степени их воздействия на экологическое состояние реки Волги.

- 
50. Согласно приказу Минсельхоза России от 9 августа 2019 г. № 471 «О методике расчета показателя «Гарантированное водообеспечение населения и хозяйств, в том числе в зоне западных подступных ильменей» федерального проекта «Оздоровление Волги» национального проекта «Экология» к зоне западных подступных ильменей отнесена часть территорий Лиманского, Икрянинского и Наримановского районов Астраханской области, служащих водоисточником для населения, сельского хозяйства, а также нерестилищами для рыбы. Строительство ГТС предусмотрено в зоне, не относящейся к западным подступным ильменям: 2 – на территории Волгоградской области, 3 – на территории Харабалинского, Черноярского и Приволжского районов Астраханской области.
51. Болгов М.В., Коробкина Е.А., Митина Н.Н., Малашенков Б.М., Вишневская И.А. Водохозяйственные проблемы западных подступных ильменей // Материалы Всероссийской научной конференции «Научное обеспечение реализации «Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 г.». Петрозаводск, 2015.
52. Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федерального проекта «Оздоровление Волги», входящего в состав национального проекта «Экология», утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2019 г. № 1599.
53. В том числе по Ивановской области – с 24 до 6, по Ярославской – с 4 до 2, по Астраханской – с 3 до 2, по Вологодской – с 2 до 1. Республика Марий Эл, на территории которой планировалось ликвидировать один объект, была исключена из данного мероприятия.

Перечень затонувших судов, сформированный Росприроднадзором в целях формирования проекта, не коррелируется с перечнем Росморречфлота<sup>54</sup>.

До 2024 года запланированы подъем и утилизация 95 затонувших судов, или 47,7% от количества инвентарных объектов Росприроднадзора, с участием 9 из 13 субъектов Российской Федерации, вместе с тем основные характеристики конкретных объектов региональными программами не определены.

**8.2.2.** В соответствии с паспортом федерального проекта функции администратора проекта возложены на Минприроды России. Однако фактически их осуществляет проектный офис, созданный на базе подведомственного учреждения ФГБУ «Центр развития ВХК» (далее – администратор, проектный офис)<sup>55</sup>, в части строительства и реконструкции очистных сооружений – проектный офис, сформированный в рамках федерального проекта «Чистая вода»<sup>56</sup>, что приводит к неэффективному управлению федеральным проектом.

С учетом наличия региональных офисов управление проектом представляет собой сложнокоординируемую организационную структуру (см. рис. 1)<sup>57</sup>.

Информация, поступающая от участников федерального проекта, в отдельных случаях должным образом не анализируется<sup>58</sup>.

Проектными офисами не обеспечено соответствие расходов, представленных в паспортах федерального и региональных проектов, а также отчетах об их исполнении, размещенных в ГИИС «Электронный бюджет», что не соотносится с критериями аудита. Расхождения отчасти обусловлены техническими ошибками и сбоями в работе указанной системы, в связи с чем проектным офисом направлены письма об их устранении. Кроме того, данные об объемах внебюджетных средств, размещенные в ГИИС «Электронный бюджет», не соответствуют данным АИС «Реформа ЖКХ».

---

54. Перечни затонувших судов, сформированные Росприроднадзором и Росморречфлотом, не коррелируются между собой: 199 затонувших объектов на территории 13 субъектов Российской Федерации (из них 187 – бесхозные) против 359 объектов (на 1 января 2020 года – 331) на территории 12 регионов (из них 338 – бесхозные) соответственно.

55. Приказом Минприроды России от 5 августа 2018 г. № 360 на ФГБУ «Центр развития ВХК» возложены функции администратора приоритетного проекта «Сокращение и предотвращение загрязнения Волги» (без определения конкретных полномочий).

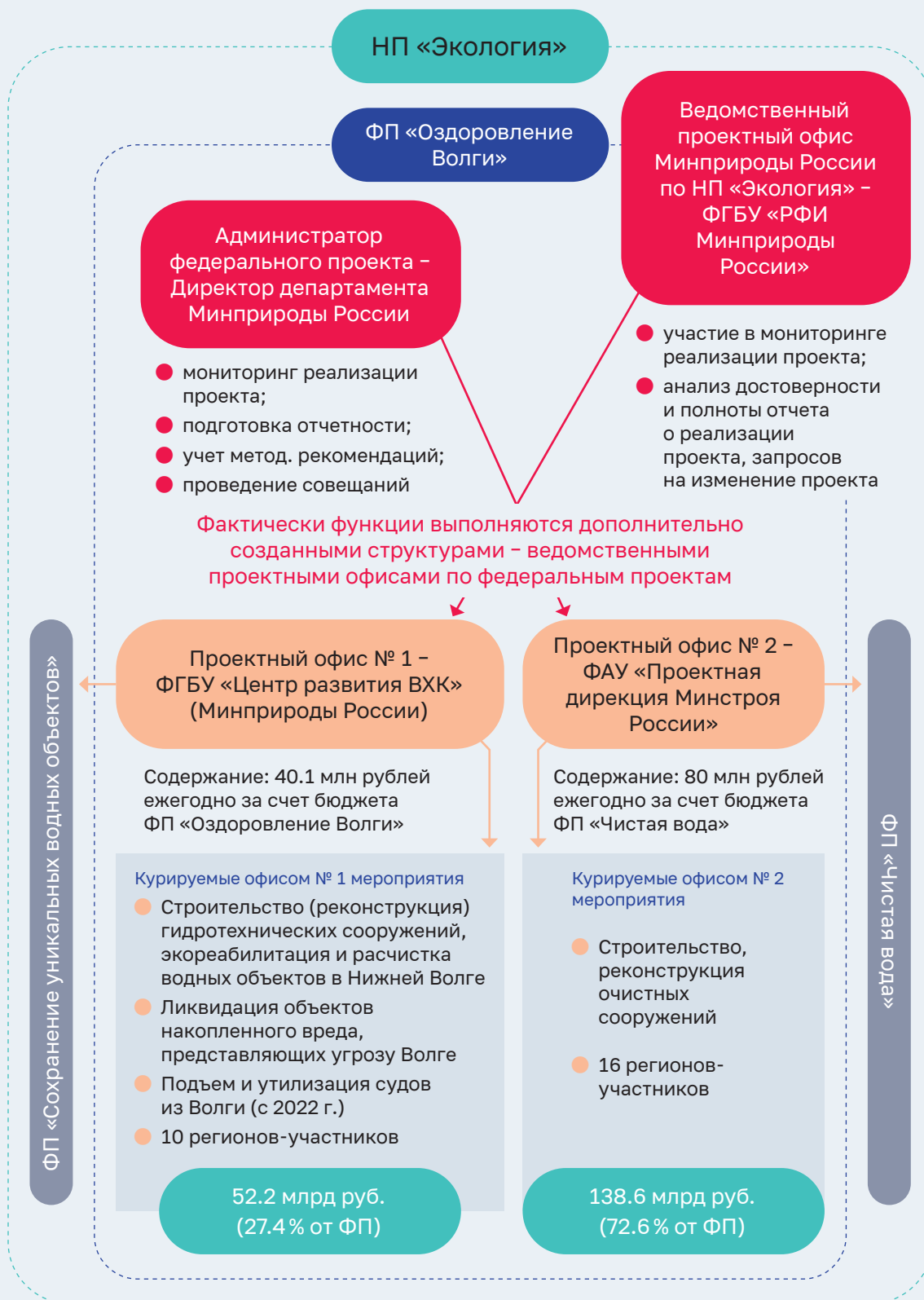
56. В 2020 году из федерального проекта «Оздоровление Волги» перераспределено 80,0 млн рублей на содержание проектного офиса, сформированного в рамках федерального проекта «Чистая вода». По состоянию на 30 сентября 2020 года указанные средства израсходованы в полном объеме.

57. За первое полугодие 2019 года отчеты о ходе реализации региональных проектов по оздоровлению Волги в подсистеме управления национальными проектами отсутствуют. За 9 месяцев 2019 года отчеты о реализации региональных проектов представлены 6 регионами из 16. За 2019 год отчеты о реализации региональных проектов не представлены Самарской и Ивановской областями, а в отчете Тверской области не заполнен раздел «Сведения об исполнении бюджета». В отчетах на 01.04.2020, 01.07.2020, 01.10.2020 раздел «Сведения об исполнении бюджета» Тверской областью по-прежнему не заполнен.

58. Информация о рисках проекта формировалась из форм мониторинга проекта, разработанных ФГБУ, и отчета о ходе его реализации в подсистеме управления национальными проектами ГИИС «Электронный бюджет». Данные, представленные Росрыболовством в форме мониторинга проекта за 2019 год, свидетельствовали об отставании от планового срока завершения трех мероприятий по расчистке каналов-рыбоходов. Вместе с тем риски, обусловленные поздней контрактацией, и оценка их дальнейших последствий не отражены ни в форме мониторинга, ни в отчете о ходе реализации федерального проекта в целом за 2019 год.



# Структура управления федеральным проектом «Оздоровление Волги»



Это послужило основанием для ФГБУ «Центр развития ВХК» к дополнительному отвлечению средств федерального бюджета на создание аналитической системы сопровождения федеральных проектов НП «Экология».

Недостаточная регламентация вопросов финансирования деятельности администратора проекта обусловила возможность отвлечения средств бюджета проекта на выполнение иных организационных мероприятий в размере 10 % от общей суммы финансирования ФГБУ «Центр развития ВХК» в 2018 году, в размере 2,3 % – в 2019 году<sup>59</sup>.

В 2019 и 2020 годах в федеральный проект внесено по 24 изменения, основная доля которых приходится на изменения финансового обеспечения (41,7 % и 45,8 % в общем объеме изменений за год). Корректировка паспортов федерального и региональных проектов в основном вызвана ненадлежащим осуществлением полномочий главных распорядителей бюджетных средств в части планирования соответствующих расходов.

С нарушением срока выполнено в 2019 году 3 из 55 контрольных точек федерального проекта. За девять месяцев 2020 года не выполнено 3 из 35 контрольных точек, и одна контрольная точка выполнена с нарушением срока.

С учетом сроков выполнения результатов (мероприятий) федерального проекта, которые в основном приходятся на 2021–2024 годы, значительного отставания от графика реализации проекта администратором проекта не фиксировалось<sup>60</sup>.

Ход исполнения мероприятий по нормативно-правовому регулированию характеризуется 15 контрольными точками в период 2019–2023 годов, что составляет 7,4 % от их общего числа. По результатам выполнения 10 точек, у которых наступил плановый срок, в установленные сроки принято 4 ведомственных акта и 6 правовых актов Правительства Российской Федерации.

**8.2.3. Низкое качество планирования мероприятий федерального проекта привело к изменениям его финансового обеспечения.**

По сравнению с первоначальной редакцией федерального проекта его бюджет уменьшился на 14,6 млрд рублей, или на 7,1 %, в основном за счет уменьшения доли консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2,7 раза.

Данные об исполнении расходов на реализацию федерального проекта представлены на рис. 2.

---

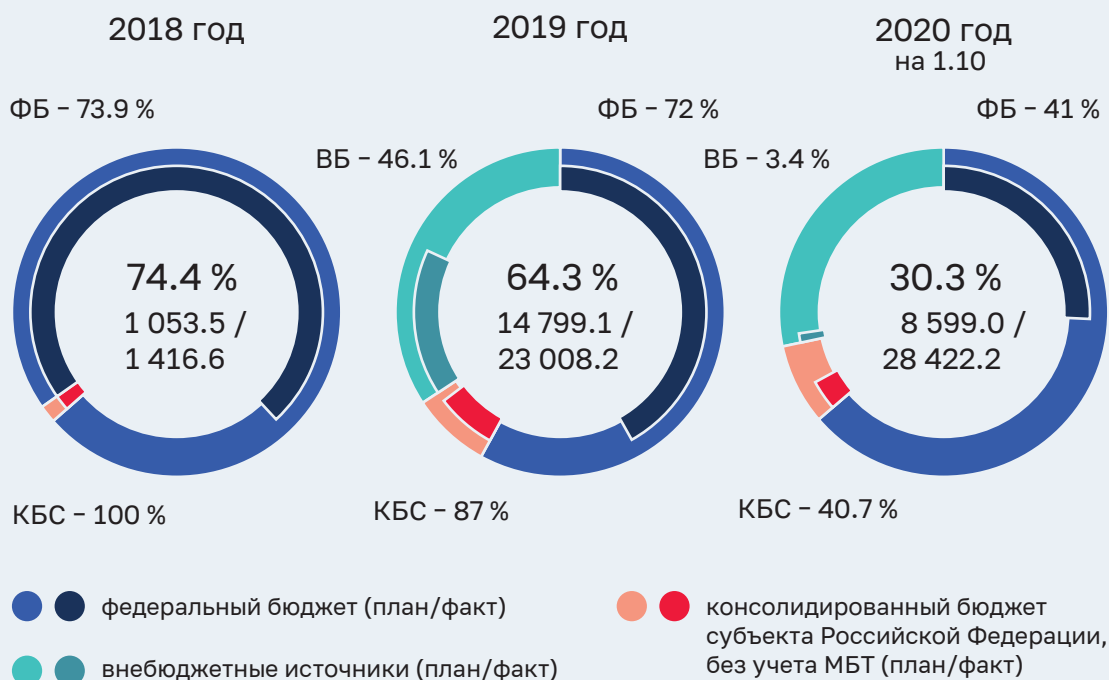
59. Как администратор федерального проекта «Сохранение уникальных водных систем» (далее – ФП «СУВО») ФГБУ «Центр развития ВХК» оплачивал организационные мероприятия в рамках указанного проекта за счет средств федерального проекта «Оздоровление Волги». Кроме того, ФГБУ «Центр развития ВХК» осуществлены расходы в 2018 году на оплату услуги по проведению исследований, не предусмотренных приоритетным проектом, на общую сумму 1,4 млн рублей, в 2019 году – образовательные услуги в отношении лиц, не входящих в состав проектного офиса, в сумме 0,04 млн рублей и автомобиль – в сумме 0,9 млн рублей.

60. По состоянию на 1 июля 2020 года – отражены риски, вызванные неблагоприятной эпидемиологической ситуацией, по состоянию на 1 октября 2020 года – риски не отражены.



Рисунок 2

## Уровень исполнения расходов на реализацию федерального проекта в 2018–2020 годах\*



\* Информация об исполнении расходов за счет средств федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации основана на данных отчетов о ходе реализации приоритетного и федерального проектов. В АИС «Реформа ЖКХ» в состав внебюджетных источников включены средства промышленных предприятий и средства займа Международного банка реконструкции и развития.

Отмечается низкое кассовое исполнение средств федерального бюджета (в 2018 году – 73,9 %, в 2019 году – 72,0 %, за девять месяцев 2020 года – 41,0 %). Наиболее низкий уровень исполнения расходов наблюдается по Минстрою России, ответственному за реализацию мероприятий по сокращению доли загрязненных сточных вод, что связано с неготовностью регионов к реализации проекта<sup>61</sup>. В 2019 году из 11 681,5 млн рублей средств федерального бюджета кассовое исполнение составило 7 962,2 млн рублей, или 68,2 %, за 9 месяцев 2020 года – 43,6 %.

В 2019 году не в полном объеме исполнены расходы по строительству и реконструкции 89 водопропускных сооружений для улучшения водообмена

61. Причины низкого уровня исполнения расходов изложены на стр. 17 данного отчета.

в низовьях Волги (исполнение составило 91 % за счет всех источников)<sup>62</sup>, а также по экологической реабилитации (95,4 %), в связи с невыполнением подрядчиками Волгоградской области условий контрактов по разработке ПСД.

Таблица 2. Исполнение расходов приоритетного (федерального) проектов

Результат	2018 год		2019 год		2020 год (на 01.10)				
	ФБ (% исп.)	КБС (% исп.)	ФБ (% исп.)	КБС (% исп.)	ФБ (% исп.)	КБС (% исп.)			
Осуществлены работы по проектированию комплекса гидротехнических сооружений, обеспечивающего дополнительное обводнение Волго-Ахтубинской поймы			1,7	262,0		2,3	100,1		
				100			22		
Обеспечена экологическая реабилитация 1,5 тыс. га водных объектов Нижней Волги	9,8	116,0	23,2	2,7	280,1	116,4	1,1	50,0	15,0
		100	100		100	86		29	29
Построены и реконструированы 89 водопропускных сооружений для улучшения водообмена в низовьях Волги	1,0	11,5	1,9	1,0	100,8	42,0	1,5	71,6	8,6
		95	100		91	95		26	39
Обеспечена расчистка участков водных объектов протяженностью 319 км	4,8	67,7		0,7	105,2		0,4	30,7	
		100			100			34	
Проведены работы по расчистке и дноуглублению не менее 281 км каналов-рыбоходов, восстановлено не менее 26,9 тыс. га водных объектов Нижней Волги	42	598,3		4	599,1		2,4	441,0	
		100			100			91	
Выполнена реконструкция 6 гидротехнических сооружений государственной мелиоративной сети	2,2	0		0,1	12,3		1,6	8,3	
		0			100			3	
Выполнена расчистка 175 км мелиоративных каналов и водных трактов водохозяйственного комплекса Нижней Волги	23,4	0		0,6	84,5		1,5	310,6	
		0			100			100	
Завершена ликвидация (рекультивация) объектов накопленного экологического вреда (ликвидировано (рекультивировано) 20 объектов)							8,4	144,4	1,5
								9	5

62. Согласно отчету о ходе реализации ФП «Оздоровление Волги», на 2019 год Астраханской областью субсидия из федерального бюджета освоена на 6,8 % (0,7 млн из 10,6 млн рублей), что вызвано приостановкой работ по переходящему объекту строительства гидротехнического сооружения на ильмене Бунтур Наримановского района Астраханской области ввиду размывания временных дамб в результате усиления течения и подъема уровня вод в водном объекте.

Результат	2018 год		2019 год		2020 год (на 01.10)			
	ФБ (% исп.)	КБС (% исп.)	ФБ (% исп.)	КБС (% исп.)	ФБ (% исп.)	КБС (% исп.)		
Обеспечено сокращение отведения в реку Волгу загрязненных сточных вод на 2,12 куб. км путем завершения работ по строительству, реконструкции (модернизации) очистных сооружений			87,9	7 962,2	1 395,8	80,3	6 186,3	883,8
				68	87		44	41
Разработана Концепция по снижению загрязняющих веществ диффузного стока	7,1	100,0	0,7	100,1				
		100		100				
Проведены контрольно-надзорные мероприятия, направленные на выявление и пресечение фактов несанкционированных сбросов загрязненных сточных вод в реку Волга и ее притоки	4,2	59,8	0,4	60,0		0,3	44,9	
		100		100			75	
Обеспечено информационно-аналитическое сопровождение федерального проекта	2,9	40,1	0,3	40,1		0,2	30,1	
		100		100			75	
Проведено комплексное обследование береговой линии и створа реки Волги с применением беспилотных летательных аппаратов	2,5	35,0						
		100						
Всего	100	1 028,4	25,1	9 606,4	1 554,2		7 418,1	908,9
		74	100	72	87	41	41	

Отмечаются риски невыполнения подрядчиками в срок обязательств по мероприятиям Росрыболовства и недостижения значения показателя 2020 года по протяженности восстановленных водных объектов. Кроме того, несвоевременное утверждение ПСД может оказать негативное влияние на своевременность выполнения мероприятий по реконструкции гидротехнических сооружений государственной мелиоративной сети.

Согласно паспорту федерального проекта привлечение внебюджетных источников предусмотрено на строительство (реконструкцию) очистных сооружений (99,55 % от общей суммы внебюджетных средств)<sup>63</sup> и ликвидацию объектов накопленного экологического вреда (0,45 %).

Из 294 объектов, запланированных к реализации в рамках региональных программ, 100 финансируются с привлечением внебюджетных источников. В их число вошли

63. В основном за счет Самарской области (56,7% в общем объеме внебюджетных средств на указанные цели), Московской области (21,4%), Астраханской области (7,3%), г. Москвы (5,2%), Республики Татарстан (5,1%) и Саратовской области (3,4%). Доля Вологодской, Тверской и Костромской областей составляет от 0,1% до 0,7%.

промышленные предприятия, не участвующие в формировании целевых показателей (Самарская область)<sup>64</sup>.

Строительство и реконструкция отдельных блоков очистных сооружений четырех наиболее крупных водоканалов Москвы, Самары, Казани и Саратова предусмотрено в основном за счет внебюджетных источников при незначительной доле бюджетных средств. При этом их удельный вес в общем объеме внебюджетных источников федерального проекта составляет 10,3%<sup>65</sup>. В случае их непривлечения возникнут риски по сокращению в три раза доли загрязненных сточных вод, отводимых в реку Волгу, так как суммарный объем стока загрязненных сточных вод указанных водоканалов в 2019 году составил 0,9 млн куб. м, или 23,7% от общего стока предприятий жилищного коммунального хозяйства<sup>66</sup>.

При этом АО «Мосводоканал», а также еще четырем организациям, реализующим мероприятия по строительству очистных сооружений с использованием внебюджетных средств, ранее на эти же цели были предоставлены субсидии<sup>67</sup> из федерального бюджета в общей сумме 1 043,8 млн рублей, из них 1 029,2 млн рублей – АО «Мосводоканал», что составляет 24,8% (расчетно) от вклада акционерного общества в федеральный проект.

В 2019 году расходы за счет внебюджетных источников исполнены в сумме 3 638,5 млн рублей, или 46,1% планового значения (7 887,8 млн рублей)<sup>68</sup>.

Полностью исключены внебюджетные источники из региональных проектов Ульяновской области, республик Марий Эл и Чувашия.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что отдельные мероприятия, финансируемые из внебюджетных источников, не учитываются при формировании целевых показателей и результатов региональных проектов (Волгоградская область).

**8.2.4.** Порядок реализации мероприятий проекта недостаточно проработан, что при отсутствии контроля со стороны ответственных исполнителей приводит к дополнительным расходам федерального бюджета.

Работы по расчистке искусственно созданных каналов-рыбоходов, учтенных на балансе подведомственного Росрыболовству ФГБУ «Главрыбвод», проводились с нарушением условий определения видов работ по строительству и реконструкции объектов капитального строительства, которые подрядчики должны выполнять самостоятельно. Это позволило привлечь к их исполнению субподрядчиков. Доля субподряда по указанным контрактам составила 49,2% (432,1 млн рублей)

---

64. По данным АИС «Реформа ЖКХ» по состоянию на 1 октября 2020 года.

65. По данным АИС «Реформа ЖКХ» (расчетно) по состоянию на 1 октября 2020 года.

66. По данным федерального статистического наблюдения «2-ТП (водхоз)».

67. ОАО «Водоканал» г. Иваново (Ивановская область), АО «Мосводоканал» (г. Москва), ОАО «Нижегородский водоканал» (Нижегородская область), ПАО «КуйбышевАзот» (Самарская область), ООО «Тверь Водоканал» (Тверская область) предоставлены субсидии из федерального бюджета на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в кредитных организациях на финансирование инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и модернизации систем оборотного и повторно-последовательного водоснабжения и комплексов очистных сооружений, локальных очистных сооружений, обеспечивающих очистку сточных вод абонента до их отведения (сброса) в централизованную систему водоотведения (далее – субсидии юридическим лицам) в сумме 1 043,8 млн рублей.

68. По данным отчетов о ходе реализации приоритетного и федерального проектов.

от стоимости контрактов подрядчиков (878,7 млн рублей), в том числе по двум контрактам со 100 % исполнением.

Отсутствуют единые подходы к организации работ по экологической реабилитации и расчистке природных водных объектов, не относящихся к объектам капитального строительства, что не предполагает осуществление строительного контроля и авторского надзора при проведении таких работ и способствует отвлечению средств федерального бюджета<sup>69</sup>.

В частности, комитетом природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области средства федерального бюджета, предоставленные ему в форме целевых субсидий и субвенций на выполнение реализации мероприятий по экологической реабилитации и расчистке природных водных объектов, направлены подведомственному ГКУ ВО «ДВС» на осуществление функций строительного контроля в объеме 8,6 млн рублей, что составляет 1,3 % от общего объема целевых субсидий и субвенций<sup>70</sup>.

Фактически за счет указанных средств ГКУ ВО «ДВС» оплачены текущие расходы (выплаты персоналу, аренда офисных помещений, приобретение мебели, услуги по уборке помещения, покупка автомобиля УАЗ Patriot и т. д.).

При этом перечень работ, относящихся к экологической реабилитации и расчистке природных водных объектов, и порядок их проведения нормативно не урегулированы.

В результате, несмотря на то что мероприятия по экологической реабилитации водных объектов осуществляются за счет консолидированной субсидии, а расчистка водных объектов – за счет субвенции на осуществление переданных полномочий в области водных отношений, на территории Волгоградской области указанные мероприятия выполнялись в ряде случаев одним подрядчиком с использованием однотипных технологий (устройство площадок для размещения грунта, очистка участков от мусора, валка деревьев и разделка древесины, разработка грунта и иные)<sup>71</sup>. Также Волгоградской областью заменялись мероприятия по расчистке водных объектов на их экологическую реабилитацию<sup>72</sup>.

**Отчетность уполномоченных органов исполнительной власти Астраханской и Волгоградской областей о межбюджетных трансфертах предоставляется**

---

69. Например, Министерством экологии Челябинской области заключен государственный контракт (реестровый № 2745313577820000047) на осуществление мероприятия «Очистка акватории реки Миасс от кустарниковой и водной растительности и поддержание удовлетворительного эстетического состояния реки Миасс в центральной части города Челябинска», которым осуществление строительного контроля не предусмотрено.

70. Частью 1 статьи 53 Градостроительного кодекса Российской Федерации и пунктом 2 Положения о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 468, предусмотрено, что строительный контроль проводится в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

71. Расчистка ерика Кривой на территории Волго-Ахтубинской поймы в Среднеахтубинском муниципальном районе Волгоградской области, финансируемая за счет субвенции, и экологическая реабилитация ерика Песчаный и озер Бешеное, Чубатое и Яма на территории Волго-Ахтубинской поймы в Среднеахтубинском районе Волгоградской области, финансируемая за счет субсидии, выполнялась в 2019 году на территории Среднеахтубинского муниципального района генеральным подрядчиком ООО «ГринЛайт».

72. Комитет природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области разработал ПСД на осуществление экологической реабилитации ерика Верблюды (Затонский), а также ерика Гнилой и озер Самсоновское и Вшивое. В Концепции развития Нижней Волги предусмотрены мероприятия по расчистке указанных водных объектов.

в Росводресурсы с отражением объема отдельных этапов выполненных работ по экологической реабилитации и расчистке водных объектов, значения которых затруднительно подтвердить на основании первичной отчетной документации (КС-2, КС-3), не отражающей достижение значений показателей (площадь или протяженность), характеризующих выполнение мероприятия федерального проекта<sup>73</sup>.

Данные отчетов о ходе реализации региональных проектов Астраханской и Волгоградской областей за 2019 год в части достижения значений показателей по восстановлению водных объектов не соответствуют объемам выполненных мероприятий, указанным в отчетах о расходах бюджетов субъектов Российской Федерации, источниками финансового обеспечения которых являются средства федерального бюджета.

Мероприятия характеризуются низким качеством их выполнения. Так, восстановление каналов-рыбоходов в рамках рыбохозяйственной мелиорации<sup>74</sup> осуществляется в том числе за счет выкашивания ФГБУ «Главрыбвод» жесткой водной растительности в руслах впадающих и сбросных каналов нерестовых массивов восточной части дельты реки Волги.

Непроведение работ по удалению и утилизации выкашиваемой водной растительности<sup>75</sup> оказывает негативное воздействие на водные объекты в низовьях Волги.

Выполнение мероприятий осуществлялось в условиях недостаточной проработки их методологического и правового обеспечения.

Официальными статистическими методологиями<sup>76</sup> для расчета значений показателей «Снижение объема отводимых в реку Волгу загрязненных сточных вод» и «Прирост мощности очистных сооружений, обеспечивающих сокращение отведения в реку Волгу загрязненных сточных вод» (далее – показатель прирост мощностей) учитывается сумма мощностей введенных в эксплуатацию вновь построенных и реконструированных (модернизированных) очистных сооружений водопроводно-канализационного хозяйства (далее – мощность очистных сооружений), определяемая по данным актов ввода таких объектов в эксплуатацию. При этом в методологии Минстроя России при расчете суммы мощности очистных сооружений для показателя

---

73. Проектной документацией на выполнение работ по экологической реабилитации и расчистке водных объектов этапность проведения работ с отражением протяженности или площади участков восстановленных водных объектов не предусмотрена. Технико-экономическими показателями проектируемых объектов предусматривается общий показатель по восстановлению водного объекта. Расчеты по государственным контрактам осуществляются на основании актов о приемке выполненных работ по форме № КС-2 с измерением хозяйственных операций в натуральном выражении (штуки, метры, тонны), справки о стоимости выполненных работ и затрат по форме № КС-3 и счета-фактуры, которые не отражают достижение значений показателей (площадь или протяженность), характеризующих выполнение мероприятия региональных проектов.

74. Приоритетный проект: «Расчистка и восстановление водных объектов бассейна реки Волги, в том числе Волго-Ахтубинской поймы, км» и «Проведены дноуглубительные работы на Гандуринском, Никитинском и Горном рыбоходных каналах, км». Федеральный проект: «Площадь восстановленных водных объектов Нижней Волги, тыс. га».

75. По Федеральному классификационному каталогу отходов, утвержденному приказом Росприроднадзора от 22 мая 2017 г. № 242, относится к V классу опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду (код 739 954 11 20 5).

76. Утверждены приказом Минприроды России от 22 июля 2019 г. № 493 (далее – методология Минприроды России) и приказом Минстроя России от 20 сентября 2019 г. № 478/пр (далее – методология Минстроя России).



прироста мощностей не учтена мощность подводящих коллекторов к очистным сооружениям водопроводно-канализационного хозяйства, применяемая в методологии Минприроды России для расчета показателя «Снижение объема отводимых в реку Волгу загрязненных сточных вод».

Кроме того, приказом Минстроя России от 30 апреля 2019 г. № 254/пр<sup>77</sup> предусмотрен иной подход к определению мощности очистных сооружений для расчета показателя прироста мощностей. Указанными методическими рекомендациями субъектам Российской Федерации рекомендовано в региональных программах отображать значение показателя прироста мощностей, вычисляемое как разность мощности объекта после ввода в эксплуатацию и мощности этого же объекта, приводимой на основании данных формы федерального статистического наблюдения «2-ТП (водхоз)». Согласно Методическим рекомендациям, мощность очистных сооружений определяется по максимальному проектному объему очищенной воды, который могли бы обеспечить очистные сооружения, а не на основании данных актов ввода таких объектов в эксплуатацию, как это предусмотрено методологиями Минприроды России и Минстроя России.

Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по сокращению доли загрязненных сточных вод не предусматривалось предоставление средств на строительство линейных объектов. Внесение изменений в конце декабря 2019 года<sup>78</sup>, или фактически спустя год после утверждения указанных правил, не позволило в 2019 году реализовать мероприятие по строительству линейного объекта в Ярославской области<sup>79</sup>.

Неоднозначность определения Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» полномочий органов местного самоуправления по организации водоотведения ограничило их передачу на уровень Ярославской области. Наличие правового пробела и ограниченность местных бюджетов Ярославской области в бюджетном финансировании не позволили оперативно разработать ПСД и послужили причинами переноса сроков реализации 15 из 23 запланированных мероприятий на 2022–2024 годы.

Кроме того, реализация природоохранных мероприятий планировалась на территории лесного фонда, при отсутствии в лесном законодательстве соответствующих норм. В частности, Лесным кодексом Российской Федерации не предусмотрен вид разрешенного использования лесного участка при осуществлении экологической реабилитации и расчистки природных водных объектов, расположенных на землях лесного фонда.

---

77. Приказ Минстроя России от 30 апреля 2019 г. № 254/пр «Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке региональных программ по строительству и реконструкции (модернизации) очистных сооружений централизованных систем водоотведения» (далее – Методические рекомендации).

78. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2019 г. № 62 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2019 г. № 1959 «О внесении изменений в приложения № 15 (1) и 15 (2) к государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

79. Объект «Реконструкция (строительство) городских очистных сооружений канализации мкр-н Копаево – строительство коллектора от дер. Дюдьково до ГОСК в мкр-не Копаево г. Рыбинска» на сумму 498,0 млн рублей.



### 8.2.5. В ходе проверки выявлено 140 нарушений на сумму 1 085,0 млн рублей<sup>80</sup>.

Анализ аукционной документации, процедур осуществления закупок и исполнения контрактных обязательств по выполнению федерального проекта выявил ряд нарушений законодательства о контрактной системе на общую сумму 215,1 млн рублей, в том числе ответственными исполнителями региональных проектов (или заказчиками в лице муниципальных образований) Астраханской области – на сумму 16,2 млн рублей, Нижегородской области – 68,7 млн рублей, Ярославской области – 99,4 млн рублей, ФГБУ «Главрыбвод» – 30,8 млн рублей.

Нарушения допущены в основном в части: обоснования и определения начальной (максимальной) цены контракта; несоблюдения требований к содержанию документации (извещения) о закупке; необоснованного допуска (отказе в допуске) участников закупки; несоблюдения условий реализации контрактов; приемкой и оплатой поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, не соответствующих условиям контрактов (договоров).

Результаты проверки свидетельствуют о несоблюдении требований законодательства о градостроительной деятельности<sup>81</sup>, в том числе: не обеспечено соблюдение сроков заключения контрактов на строительство (реконструкцию) объектов капитального строительства и сроков ввода объектов в эксплуатацию; отсутствует документация по планировке и межеванию территории; в региональные проекты включены объекты капитального строительства, не предусмотренные программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, муниципальных районов, схемами водоснабжения и водоотведения поселений; не соблюдены требования строительных норм и правил в части оформления документации и оплаты работ и услуг при их невыполнении.

Выполнение мероприятий федерального проекта «Оздоровление Волги» осуществлялось с нарушением лесного законодательства. Природоохранные мероприятия на территории Волгоградской области реализовывались при отсутствии должного контроля<sup>82</sup> за выполнением мероприятий федерального и регионального проектов. Не были заключены договоры аренды лесного участка и проектов освоения лесов, что привело к незаконной рубке лесных насаждений на территории ПП Волго-Ахтубинская пойма.

Допускались нарушения, связанные с предоставлением и использованием межбюджетных трансфертов<sup>83</sup>: доведение межбюджетных трансфертов без соблюдения предельного уровня софинансирования расходных обязательств муниципальных

---

80. Нарушения, выявленные в ходе контрольного мероприятия, представлены в приложении № 10.

81. Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Нижегородской области, администрация Павловского муниципального района Нижегородской области, департамент жилищно-коммунального хозяйства, энергетики и регулирования тарифов Ярославской области, комитет природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области и ГКУ ВО «ДВС».

82. Со стороны комитета природных ресурсов Волгоградской области и ГКУ ВО «ДВС».

83. Департамент жилищно-коммунального хозяйства, энергетики и регулирования тарифов Ярославской области, Служба природопользования и охраны окружающей среды Астраханской области, Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Нижегородской области, администрация Лысковского муниципального района Нижегородской области, Комитет природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области.

образований, в отсутствие необходимых правовых актов, регламентирующих условия и порядок предоставления межбюджетных трансфертов, без соблюдения условий их предоставления; распределение межбюджетных трансфертов в отсутствие ПСД, прошедшей государственную экспертизу, и без согласования с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; отражение недостоверной информации в отчетности об использовании межбюджетных трансфертов.

Значительное количество нарушений выявлено при формировании и исполнении бюджетов<sup>84</sup>, что в основном вызвано несоответствием региональных программ региональным законам о бюджете на соответствующий год, а также принятием бюджетных обязательств в размерах, превышающих утвержденные бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств.

В ходе проверки установлены системные нарушения ведения бухгалтерского учета<sup>85</sup>, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности. Грубые нарушения правил ведения бухгалтерского учета допущены управлением жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и связи администрации Рыбинского муниципального района Ярославской области на сумму 103,0 млн рублей и службой природопользования и охраны окружающей среды Астраханской области на сумму 19,4 млн рублей. Контрольно-счетными органами Астраханской и Ярославской областей оформлены протоколы об административных правонарушениях.

Кроме того, реализация приоритетного (федерального) проекта характеризуется низким уровнем прозрачности и подотчетности деятельности органов государственной власти, что не позволяет обеспечить возможность контроля и мониторинга их деятельности<sup>86</sup>.

Некачественное планирование федерального (приоритетного) проекта, в том числе недостаточная проработанность перечня объектов и их неготовность к реализации, негарантированность финансового обеспечения в части привлечения внебюджетных средств, ненадлежащее администрирование снижают реализуемость мероприятий в установленных федеральным проектом параметрах. Реализация мероприятий проекта с нарушениями и недостатками снижают его бюджетную эффективность.

---

84. Служба природопользования и охраны окружающей среды Астраханской области, министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Нижегородской области, департамент жилищно-коммунального хозяйства, энергетики и регулирования тарифов Ярославской области, комитет природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области, Росводресурсы.

85. ФГБУ «Центр развития ВХК», ГКУ ВО «ДВС», Комитет природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области.

86. При несоблюдении требований по размещению открытых данных отчеты об использовании межбюджетных трансфертов службы природопользования Астраханской области содержали недостоверную информацию, предоставлялись с нарушением установленного срока и не размещались в ГИИС «Электронный бюджет». Комитетом ЖКХ Волгоградской области не размещена информация о деятельности государственных (муниципальных) учреждений на официальном сайте ([www.bus.gov.ru](http://www.bus.gov.ru)). В ГИИС «Электронный бюджет» (в реестре соглашений (договоров) о предоставлении из федерального бюджета субсидий, бюджетных инвестиций, межбюджетных трансфертов) отсутствуют копии квартальных отчетов об осуществлении расходов Астраханской области и о достижении значений показателей результативности за 2019 год в рамках соглашения от 13 февраля 2019 г. № 069-09-2019-199 между Минстроем России и Минстроем Астраханской области.

## 8.3. Оценка влияния мероприятий по оздоровлению реки Волги на решение задач Указа № 204

8.3.1. Достижение цели Указа № 204 по экологическому оздоровлению водных объектов, включая реку Волгу, требует решения очень широкого спектра проблем ее бассейна и поэтому конкретизировано ограниченным перечнем задач.

Цели и задачи федерального проекта в целом коррелируют с задачами Указа № 204 по улучшению экологического состояния реки Волги, но сводятся исключительно к снижению доли загрязненных сточных вод, отводимых в реку Волгу, и реализации комплекса мер по восстановлению водных объектов низовьев Волги, что ограничивает масштаб поставленных Президентом Российской Федерации задач (рис. 3).

С одной стороны, это обусловлено ограничениями проектного подхода (пункт 8.1.2 отчета), с другой – расстановкой приоритетов при формировании федерального проекта.

Рисунок 3

### Соотношение задач и целей федерального проекта и Указа № 204



Экспертным сообществом ставится под сомнение решающая роль выпусков сточных вод в формировании качества воды в масштабе бассейна реки Волги<sup>87</sup>. В СКИОВО бассейна реки Оки указывается на значительные объемы загрязняющих веществ, поступающих с диффузным стоком (пункт 8.1.1 отчета).

Федеральным проектом предусмотрены организационные мероприятия по улучшению состояния реки Волги, которые включают разработку Концепции по снижению поступления загрязняющих веществ с естественных ландшафтов селитебных территорий, земель сельскохозяйственного значения, промышленных площадок предприятий, предприятий животноводческого комплекса, полигонов захоронений и свалок, объектов транспортной инфраструктуры. Вместе с тем механизм реализации подходов указанной концепции в проекте не предусмотрен, в связи с чем рассматривать федеральный проект как эффективный механизм решения проблемы диффузного стока не следует.

Реализация задачи Указа № 204 характеризуется 11 целевыми показателями федерального проекта, из них один был ранее включен в приоритетный проект (всего в приоритетном проекте 4 целевых показателя<sup>88</sup>). Официальным статистическим учетом охвачены лишь два<sup>89</sup> целевых показателя федерального проекта.

Формирование показателей и результатов, характеризующих их достижение, осуществлялось без прочной научной основы<sup>90</sup>, в отсутствие достаточных обоснований базовых и плановых значений показателей, и без согласования показателей с субъектами Российской Федерации<sup>91</sup>.

Предусмотренные показатели формализуемы, упорядочены, но не обладают независимостью и полнотой<sup>92</sup>.

- 
87. По данным Концепции диффузного загрязнения, при оценке качества воды используются наиболее жесткие (минимальные) значения предельно допустимых концентраций вредных веществ для воды (ПДК), предусмотренные для рыбохозяйственных водоемов и водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования РД 52.24.643-2002. Превышение некоторых показателей качества воды над ПДК отмечается уже в «фоновых» (не подверженных антропогенному воздействию) створах водных объектов бассейна реки Волги. Это обстоятельство указывает на то, что содержание в воде таких ингредиентов имеет природное происхождение и для установления пригодности водных объектов для использования их в рыбохозяйственных и водохозяйственных целях требуется разработка региональных ПДК загрязняющих веществ и целевых показателей качества воды.
88. «Доля загрязненных сточных вод от общего объема сточных вод, подлежащих очистке», «Охват объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду I и II категории, осуществляющих сброс (отведение) сточных вод, автоматизированными системами, лабораториями по контролю за составом, объемом или массой сточных вод (%), «Расчистка и восстановление водных объектов бассейна реки Волги, в том числе Волго-Ахтубинской поймы (км), «Обводнение реки Ахтубы в меженный период (куб. м / с).
89. «Объем отводимых в реку Волга загрязненных сточных вод» (пункт 2.9.44 ФПСР) и «Протяженность восстановленных водных объектов Нижней Волги» (пункт 2.9.45 ФПСР).
90. Данилов-Данильян В.И. Национальный приоритетный проект «Оздоровление Волги»: первый шаг к нормализации экологического состояния бассейна великой реки // Материалы Всероссийской научной конференции «Научное обеспечение реализации «Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 г.».
91. См. пункт 2.1 отчета.
92. Показатели поддаются математическому описанию. В их перечень включены показатели, вносящие наибольший вклад в конечный результат. Вместе с тем показатели зависимы один от другого и их состав не позволяет получить синергетический эффект.

Реализация приоритетного проекта не позволила достичь двух из трех показателей, установленных на 2018 год<sup>93</sup>. В 2019 году, наоборот, наблюдается высокая степень достижения показателей федерального проекта (100 %): четыре из пяти показателей, имеющие плановые значения на год, перевыполнены, один соответствует плановому значению. Однако их выполнение не отражает изменений экологического состояния реки Волги.

Индикаторами решения задачи по сокращению в три раза доли загрязненных сточных вод, отводимых в реку Волгу, являются показатели по приросту мощности очистных сооружений, обеспечивающих сокращение отведения в реку Волгу загрязненных сточных вод, плановые значения которого установлены с 2020 по 2024 год, и по снижению объема отводимых в реку Волгу загрязненных сточных вод.

Значение последнего за 2019 год не изменилось и соответствовало базовому показателю 3,17 куб. км за счет его расчета нарастающим итогом. При этом, согласно данным АИС «Реформа ЖКХ»<sup>94</sup>, региональными программами по строительству и реконструкции (модернизации) очистных сооружений централизованных систем водоотведения снижение объема отводимых в реку Волгу загрязненных сточных вод к 2024 году предусмотрено в 2,87 раза.

В 2019 году общий объем сброшенных загрязненных вод в бассейн реки Волги составил 4,7 млн куб. км (из них предприятиями жилищного коммунального хозяйства 3,8 млн куб. км), сократившись по отношению к 2018 году на 0,2 млн куб. км за счет введения новых мощностей очистных сооружений в объеме 0,19 млн куб. км.

В перечень 16 региональных участников федерального проекта не включены субъекты Российской Федерации с крупными предприятиями-загрязнителями, доля сброса которых существенна в общем объеме сброса сточных вод (4,7 млн куб. км), в том числе предприятия Республики Башкортостан – 4,1 %, Пермского края – 5,0 %, Тульской области – 2,1 %. При этом качество водных объектов бассейна реки Волги 4 класса (разрядов «а» и «б» – «грязная», «в» и «г» – «очень грязная») в Республике Башкортостан составляет 91,8 %, в Тульской области – 81,3 %.

Отклонены заявки об участии в федеральном проекте Владимирской, Орловской, Пензенской, Рязанской, Тамбовской областей, Республики Мордовия и Пермского края, входящих в состав бассейна реки Волги и оказывающих негативное влияние на ее состояние.

Строительство очистных сооружений без учета нормативов воздействия на окружающую среду, а также установка оборудования, не соответствующего

---

93. Показатель «Доля загрязненных сточных вод от общего объема сточных вод, подлежащих очистке, км» (план 87 км / факт 90 км), показатель «Охват объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду I и II категории, осуществляющих сброс (отведение) сточных вод, автоматизированными системами, лабораториями по контролю за составом, объемом или массой сточных вод, %» (план 10 % / факт 0 %).

94. По состоянию на 20 октября 2020 года. Суммарное базовое значение на 2019 год составляет 3,2 млн куб. км, на 2024 год – 1,1 млн куб. км.



параметрам проектной документации, и меньшей производительности<sup>95</sup> не позволит достичь природоохранного эффекта<sup>96</sup> и обеспечить очистку загрязненных сточных вод до нормативно допустимых концентраций, а приведет к замене одних загрязнителей другими, вызванными увеличением концентрации биогенных элементов очистных сооружений.

По трем из четырех строящихся очистных сооружений Ярославской области выявлено несоответствие данных о составе стоков после очистки, указанных в проектных документах, нормативам качества воды водных объектов<sup>97</sup> и нормативам допустимого воздействия по бассейну реки Волги. Превышение нормативов по ряду показателей (биохимическому потреблению кислорода (БПК<sub>5</sub>), ионам фосфата, химическому потреблению кислорода (ХПК), азот аммонийным солям) составляет от 3 до 100 %.

Кроме того, в ходе реализации региональных программ в рамках федерального проекта в 2019–2020 годах существенно изменились результаты оценки бюджетной эффективности вложения бюджетных средств<sup>98</sup> по ряду объектов водопроводно-канализационного хозяйства. При сохранении или увеличении объема бюджетных инвестиций плановый показатель снижения объема загрязненных сточных вод уменьшился по 25 из 48 объектов Нижегородской области, вследствие чего ухудшился показатель бюджетной эффективности от 2<sup>99</sup> до 413 раз.

Это ставит под сомнение объективность проведения оценки бюджетной эффективности вложения бюджетных средств по объектам региональных программ в рамках федерального проекта.

Решение задачи Указа № 204 по устойчивому функционированию водохозяйственного комплекса Нижней Волги и сохранению экосистемы Волго-Ахтубинской поймы характеризуется достижением шести показателей, четыре из которых имеют плановые значения с 2019 года.

Показатель «Количество построенных, реконструированных водопропускных сооружений для улучшения водообмена в низовьях Волги» в 2019 году перевыполнен в 10 раз (план 1 / факт 10) при кассовом исполнении за счет всех источников на уровне

---

95. Рыбинским муниципальным районом Ярославской области принято оборудование меньшей производительности, чем установленное проектной документацией и муниципальным контрактом, и произведены работы по монтажу оборудования для доочистки и обеззараживания сточных вод, не предусмотренные проектной документацией и муниципальным контрактом, на общую сумму 41,8 млн рублей.

96. По 3 из 4 объектов, проверенных Контрольно-счетной палатой Ярославской области.

97. Приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 13 декабря 2016 г. № 552.

98. Согласно Методическим указаниям по подготовке региональных программ по строительству и реконструкции (модернизации) очистных сооружений централизованных систем водоотведения, утвержденным приказом Минстроя России от 30.04.2019 № 245/пр, одним из критериев отбора объектов, включаемых в региональную программу, являются ведущие позиции в рейтинге по показателю бюджетной эффективности. Показатель рассчитывается как отношение объема инвестиций из федерального бюджета, направляемых на данный объект, к плановому показателю снижения объема загрязненных сточных вод, отводимых от объекта.

99. По объекту «Канализационные сети р.п. Пильна Пильнинского района Нижегородской области» первоначальное значение показателя бюджетной эффективности соответствовало 306,1 руб. / куб. м; при увеличении инвестиций из федерального бюджета в 2 раза значение показателя увеличилось до 744,9 руб. / куб. м, т. е. более чем в 2 раза.

92,2 %, за счет средств федерального бюджета на уровне 91,1 %<sup>100</sup>. Искажение информации о ходе реализации проекта обусловлено несоответствием значения показателя паспорта проекта (1 ГТС) значению показателя, установленного соглашением о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету Волгоградской области (10 ГТС)<sup>101</sup>. При этом средства федерального бюджета, предусмотренные на строительство 10 ГТС, исполнены в полном объеме.

Улучшение водообмена в низовьях Волги планируется за счет строительства и реконструкции 89 водопропускных пунктов, из которых 13 отсутствуют в СКИОВО (по Астраханской области), а перечень 61 ГТС по истечении полутора лет не определен<sup>102</sup>.

Показатель «Протяженность восстановленных водных объектов Нижней Волги» в 2019 году перевыполнен (план 32 км / факт 34,3 км), как и плановое значение показателя «Площадь восстановленных водных объектов Нижней Волги» – на 0,05 тыс. га (план 8,1 тыс. га / факт 8,15 тыс. га).

Указанные показатели не дают представления об изменении экологического состояния в низовьях Волги. По ряду объектов площадь территории, охваченной реабилитацией, определяется на основании площади земельных участков, отводимых во временное пользование для проведения работ, без учета площади, на которой осуществляются работы.

Так, площадь экореабилитации озера Широкогорлое на территории Волго-Ахтубинской поймы в Среднеахтубинском муниципальном районе Волгоградской области по отчетным данным за 2019 год составила 128,0 га и учитывала площадь водного зеркала озера в границах береговых линий 83,3 га, не охваченного экологической реабилитацией в полном объеме<sup>103</sup>.

При реализации мероприятий дополнительная пропускная способность водных объектов, необходимая для нормализации их экологического состояния, не определяется.

Усугубляет ситуацию низкое качество экологического мониторинга в бассейне реки Волги на федеральном уровне и его отсутствие на региональном уровне, что негативно отражается на принятии управленческих решений.

---

100. В 2019 году, согласно отчетам Астраханской области, не выполнены в полном объеме работы на объекте «Строительство гидротехнических сооружений на ильмене Бунтур Наримановского района Астраханской области» в связи с размывом временных дамб и технологическими особенностями при установке свай.

101. Соглашениями от 14 февраля 2019 г. №№ 052-09-2019-075 и 052-09-2019-076 предусмотрено финансирование реконструкции, строительства и ввода в эксплуатацию в 2018 году 1 водопропускного сооружения, в 2019 году – 9, в 2020 году – 4, в 2021 году – 1.

102. В актуализированном по состоянию на 3 августа 2020 года перечне мероприятий, направленных на устойчивое функционирование водохозяйственного комплекса Нижней Волги на период 2021–2023 года, ГТС не поименованы.

103. Работы выполнены на площади 80,7 га, из них 43,7 га – работы на площади водного зеркала озера Широкогорлое и в границах береговой линии, 7,1 га – подготовительные и земельные работы, 29,9 га – биологическая рекультивация.



Из 36 субъектов Российской Федерации, входящих в бассейн реки Волги, в той или иной степени осуществляют региональный мониторинг за состоянием водных объектов лишь семь<sup>104</sup>.

В международной практике в области управления речными бассейнами и снижения гидроэкологических проблем предусмотрено проведение мониторинга эффективности выполненных работ в течение нескольких лет после завершения мероприятий<sup>105</sup>.

Развитие мелиоративной сети характеризуется протяженностью расчищенных мелиоративных каналов Нижней Волги (с плановым значением на 2019 год 28,2 км) и гарантированным водообеспечением населения и хозяйств, в том числе в зоне западных подстепных ильменей (плановое значение которого установлено 19,1 тыс. га на 2021 год без динамики).

Плановое значение показателя «Протяженность расчищенных мелиоративных каналов Нижней Волги» по итогам 2019 года перевыполнено на 6,4% – с 28,2 до 30 км.

Вместе с тем, в связи с несвоевременным внесением Минсельхозом России изменений в Правила предоставления субсидий на иные цели<sup>106</sup>, на 2019 год финансирование уменьшено в 5,4 раза (с 526,1 млн до 96,8 млн рублей) и перераспределено на 2020–2021 годы. В результате значение показателя на 2019 год снижено в 4 раза, на 2020 год – в 1,5 раза<sup>107</sup>. Срок достижения плановой протяженности расчистки мелиоративных каналов и трактов продлен на год.

Протяженность нерасчищенных мелиоративных каналов и трактов в низовьях Волги составляет 1473,1 км, что в 8,4 раза превышает общую протяженность мелиоративных каналов, планируемых к расчистке в рамках федерального проекта (175 км).

Федеральным проектом запланировано достижение результата по расчистке и дноуглублению не менее 281 км каналов-рыбоходов, или 48% протяженности всех каналов-рыбоходов, закрепленных за ФГБУ «Главрыбвод» (585,9 км).

Фрагментарность мониторинга реализации мероприятий рыбохозяйственной мелиорации не позволяет сделать обоснованные выводы об эффективности выполняемых мероприятий, в том числе о динамике восстановления популяций и уровне запасов водных биологических ресурсов. Запасы проходных и полупроходных видов рыб за период реализации федерального проекта существенно не увеличились.

---

104. По данным ответов на запросы, представленных только 36 из 38 регионов, региональный мониторинг за состоянием водных объектов осуществляют: г. Москва, Пензенская, Тульская, Свердловская, Калужская области, республики Башкортостан и Татарстан. Большинство субъектов Российской Федерации, входящие в состав бассейна реки Волги, не располагают собственной наблюдательной сетью за состоянием дна, берегов, состоянием водоохраных зон, зон затопления, подтопления и изменениями морфологических особенностей водных объектов или их частей и не осуществляют мониторинг водных объектов.

105. Информационный портал Европейского центра по восстановлению рек: <http://www.ecrr.org/Home/tabid/2335>.

106. Изменения в Правила предоставления из федерального бюджета субсидий на иные цели федеральным государственным бюджетным учреждениям, в отношении которых Министерство сельского хозяйства Российской Федерации осуществляет функции и полномочия учредителя, утверждены приказом Минсельхоза России от 17 июля 2019 г. № 416.

107. С 113,6 км до 28,2 км, с 175 км до 121,3 км.

Кроме того, дноуглубительные работы не только способствуют восстановлению рыбопропускной способности каналов-рыбоходов, но и нарушают условия естественного воспроизводства водных биологических ресурсов<sup>108</sup>.

**8.3.2.** Управление рисками не интегрировано в полной мере в процесс исполнения федерального проекта. В ходе его реализации осуществляется только мониторинг отклонения фактических результатов от запланированных.

Анализ результатов реализации федерального проекта за 2019–2020 годы свидетельствует о наличии негативных тенденций.

Наиболее ритмично реализуются мероприятия по восстановлению водных объектов в низовьях Волги, которые ранее финансировались в составе государственных программ. Вместе с тем отмечается недостаточная динамика хода мероприятий по сокращению доли загрязненных сточных вод, а также ликвидации объектов накопленного экологического вреда, представляющих угрозу реке Волге.

Так, в 2020 году средства федерального бюджета в размере 733,2 млн рублей, предусмотренные Волгоградской области на ликвидацию локального участка шламонакопителя «Белое море» площадью 0,5 га, составляющего всего 2 % от общей его площади (25 га)<sup>109</sup>, направлены в резервный фонд Правительства Российской Федерации в связи с отсутствием положительного заключения государственной экологической экспертизы Росприроднадзора.

Таким образом, намечается курс на смещение сроков реализации проектных мероприятий вправо, в основном в связи с несвоевременным выполнением работ по разработке ПСД, а также строительных работ.

Кроме того, результаты проверки указывают на недостаточное качество исполненных мероприятий при достижении плановых значений показателей, которые не характеризуют улучшение экологического состояния Волги.

Изменилась структура финансирования проекта. Доля консолидированных бюджетов снизилась в 2,7 раза, при увеличении его финансового обеспечения за счет внебюджетных источников в 1,4 раза и практически неизменной доле федерального бюджета<sup>110</sup>. Рост нагрузки на предприятия жилищно-коммунального хозяйства и промышленности в условиях нестабильной макроэкономической ситуации создает риски непривлечения внебюджетных средств в заданных паспортом проекта параметрах.

Действенные механизмы привлечения внебюджетных источников, в том числе частных инвесторов-концессионеров к реализации проектов в отношении объектов

---

108. Согласно оценкам воздействия на окружающую среду, приведенным в составе проектной документации к рассмотренным в рамках проверки контрактам, работы по расчистке каналов-рыбоходов оказали негативное воздействие на различные компоненты окружающей среды, в том числе и на водные биологические ресурсы, что обусловлено утратой их кормовой базы. Однако приведенные в проектах расчеты утрачиваемой ихтиомассы и запланированные в целях компенсации ущерба мероприятия по выпуску молоди отдельных видов рыб (частиковых и осетровых) не подтверждены согласно действующему законодательству соответствующими заключениями государственной экологической экспертизы.

109. Объект «Ликвидация химически опасных объектов от прошлой деятельности на ВОАО «Химпром». Обезвреживание шламонакопителя «Белое море».

110. По состоянию на 1 сентября 2020 года.

водоотведения, не предусмотрены. На федеральный проект не распространяется мировой тренд, имеющий положительный опыт в Российской Федерации в виде «зеленого» финансирования (на основе налоговых преференций, льгот, внедрения механизмов начисления и использования амортизационных отчислений и т. д.).

К основным риск-образующим факторам реализации проекта можно отнести следующие:

- некачественное планирование (отсутствие единой стратегии развития бассейна, критериев отбора и обоснований мероприятий, их финансового и иного ресурсного обеспечения на начальном этапе, а также проработанного перечня объектов);
- неэффективное администрирование (недостаточное взаимодействие федеральных и региональных структур как на этапе планирования, так и в процессе реализации; сложная и негибкая структура управления проектом; недостаточный контроль);
- ограниченность информационного обеспечения реализации проекта, в том числе в части предоставления объективной и своевременной информации о его реализации (недостатки и некачественные данные ИТ-систем);
- возникновение непредвиденных чрезвычайных ситуаций, изменение макроэкономических условий (введение ограничений вследствие пандемии).

По мнению субъектов Российской Федерации, наиболее значительное влияние на реализацию мероприятий проекта оказывает недостаточное финансирование из федерального бюджета (86,4 % респондентов), а также отсутствие ПСД и иных документов, необходимых для реализации мероприятий (66,7 % респондентов).

Недостаточное внимание на данном этапе федерального проекта уделяется эффектам от его реализации.

Выполнение мероприятий по строительству и реконструкции (модернизации) очистных сооружений предприятий водопроводно-канализационного хозяйства приведет к увеличению тарифов для потребителей и повысит нагрузку на бюджеты субъектов Российской Федерации в связи с предоставлением населению субсидии на оплату жилых помещений и коммунальных услуг, а также увеличением коммунальных платежей для государственных и муниципальных учреждений. За 2019 год дебиторская задолженность перед предприятиями водопроводно-канализационного хозяйства за услуги водоотведения по субъектам, включенным в федеральный проект, составила 12 007,9 млн рублей<sup>111</sup>.

Проведенный анализ показал, что только в 14 регионах планируется увеличение тарифов для потребителей в пределах инфляционных издержек (до 4 %, наименьшее – в Самарской и Тверской областях). Наибольший рост тарифов предусмотрен в Ярославской области (по 21 из 23 объектов в 1,1–3,7 раза) и в Республике Татарстан (по 10 из 13 объектов в 1,4–5,1 раза).

---

111. По данным АИС «Реформа ЖКХ».

Отсутствие достоверной оценки экономической эффективности мероприятий федерального проекта и последствий от их реализации не обеспечит ожидаемого эффекта. Анализ результатов мероприятий свидетельствует о возможности выполнения показателей федерального проекта без значительного улучшения экологического состояния бассейна реки Волги. Учитывая расширение горизонта планирования проекта, в связи с изданием Указа № 474 целесообразно разработать систему управления рисками его реализации.

## 9. Возражения или замечания

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отражены в соответствующих заключениях.

## 10. Выводы

**10.1.** Несовершенство СКИОВО как документа долгосрочного планирования использования и охраны водных объектов, в том числе обусловленное особенностями методологии ее формирования в части зарегулированности корректировки и излишней регламентации, не позволило ей стать полноценной основой для планирования мероприятий по оздоровлению водных объектов бассейна реки Волги.

Предусмотренное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 883 требование о разработке СКИОВО речного бассейна Волги не выполнено. Дифференциация проблем по масштабности мероприятий и по приоритетности в целом по бассейну Волги отсутствует.

**10.2.** Экологические проблемы Волги, в большей части ее низовья, тесно увязаны с вопросами регулирования Волжско-Камского каскада водохранилищ и не могут быть решены в полном объеме в ограниченных рамках проектного подхода, что обуславливает необходимость встраивания проектных мероприятий в долгосрочную стратегию развития бассейна.

Учитывая необходимость разработки единой СКИОВО бассейна реки Волги, а также решение Президента Российской Федерации о продлении сроков реализации национальных проектов до 2030 года, целесообразно обеспечить синхронизацию федерального проекта и обновленных документов долгосрочного планирования в водохозяйственной сфере.

**10.3.** Недостаточность научно обоснованного инструментария для формирования проектов потребовала проведения дополнительных исследований и проработки перечня мероприятий, в том числе уже в рамках самих проектов, что негативно

сказалось на качестве мероприятий проектов и готовности участников к их реализации.

Мероприятия федерального проекта большей частью сформированы на основе мероприятий государственных программ, в том числе по сельскохозяйственной и рыбохозяйственной мелиорации, экологической реабилитации и расчистке природных водных объектов и других, не нацелены на получение уникальных результатов, характеризуются недостаточным региональным охватом.

Рыбохозяйственной мелиорацией охвачено 48 % каналов-рыбоходов, сельскохозяйственной – 11,9 % каналов и трактов. Ликвидация накопленного экологического вреда предусмотрена на 20 объектах в 9 регионах. Не включены в проект регионы с крупными предприятиями-загрязнителями, в том числе Республика Башкортостан и Тульская область, качество водных объектов которых с категорией «грязная» и «очень грязная» составляет 91,8 % и 81,3 % соответственно.

**10.4.** Недостатки планирования проекта привели к существенной корректировке мероприятий в части переносов сроков их проведения и, соответственно, низкому уровню исполнения расходов федерального бюджета на мероприятия по сокращению доли загрязненных сточных вод, изменению количества объектов, которое по ликвидации прошлого накопленного ущерба сократилось в 2,2 раза.

Кассовое исполнение средств федерального бюджета составило в 2018 году 73,9 %, в 2019 году – 72,0 %, за девять месяцев 2020 года – 41,0 %.

**10.5.** Нерациональная структура управления проектом, включающая два проектных офиса на федеральном уровне, не позволяет обеспечить должную координацию по обеспечению прозрачности данных о ходе его реализации и принимать эффективные и своевременные управленческие решения.

Не обеспечено соответствие данных АИС «Реформа ЖКХ» и региональных проектов, размещенных в системе «Электронный бюджет», с информацией о расходах из внебюджетных источников, представленной в паспорте федерального проекта и отчете о его исполнении.

**10.6.** Действенные механизмы привлечения внебюджетных источников, в том числе частных инвесторов-концессионеров к реализации проектов в отношении объектов водоотведения, не предусмотрены.

Исполнение расходов за счет внебюджетных источников в 2019 году составило 46,1%.

**10.7.** Несмотря на отсутствие «официального» отставания от графика реализации проекта с учетом сроков выполнения результатов (2021–2024 годы), отмечается недостаточная динамика хода мероприятий по сокращению доли загрязненных сточных вод, что в основном вызвано неготовностью субъектов к реализации проекта, а также ликвидации объектов накопленного экологического вреда, представляющих угрозу реке Волге.

По причине отсутствия разработанной ПСД на строительство (реконструкцию) очистных сооружений исключено 7 объектов из проекта Нижегородской области

и перенесены сроки 7 объектов проекта Ярославской области. Средства федерального бюджета в размере 733,2 млн рублей, предусмотренные на ликвидацию локального участка шламонакопителя «Белое море» площадью 0,5 га, в 2020 году направлены в резервный фонд Правительства Российской Федерации.

**10.8.** В результате недостаточного контроля со стороны ответственных исполнителей мероприятий, неполной проработки их методологического и правового обеспечения в 2018–2020 годах допущено 140 нарушений на сумму 1 085,0 млн рублей, из них наибольшая доля приходится на нарушения законодательства о контрактной системе, градостроительной деятельности, а также нарушения при формировании и исполнении бюджетов, по предоставлению и использованию межбюджетных трансфертов, ведению бухгалтерского учета.

**10.9.** Реализуемые мероприятия позволяют достичь показателей федерального проекта, но не отражают существенного вклада в решение задач Указа № 204, в том числе по оздоровлению Волги за счет снижения сброса сточных вод.

Многолетние наблюдения свидетельствуют о том, что снижение с 1990-х годов объемов сброса загрязненных сточных вод более чем в два раза существенно не повлияло на качество воды в бассейне в целом. При этом федеральным проектом не предусмотрены механизмы решения проблемы диффузного стока.

Отдельные водные объекты, на которых осуществляются мероприятия по устойчивому функционированию Нижней Волги, малоизучены, государственный мониторинг в отношении них не проводится.

Существенная положительная динамика запасов проходных и полупроходных видов рыб не наблюдается.

**10.10.** Предусмотренный регионально-экологический подход по снижению объема отводимых в реку Волгу загрязненных сточных вод не учитывает результаты статистического наблюдения и нормативы воздействия на окружающую среду, характеризуется финансированием организаций с незначительным объемом стока загрязненных вод.

В 2019 году средства федерального бюджета предоставлены на строительство и реконструкцию очистных сооружений предприятиям водопроводно-канализационного хозяйства, объем загрязненных сточных вод которых не превысил 10 %.

**10.11.** В процесс реализации федерального проекта не интегрировано управление рисками, их оценка не проводится.

Проведенный анализ показал, что к основным риск-образующим факторам реализации проекта можно отнести некачественное планирование; неэффективное администрирование; ограниченность информационного обеспечения реализации проекта, в том числе в части предоставления объективной и своевременной информации о его реализации; возникновение непредвиденных чрезвычайных ситуаций; изменение макроэкономических условий.



## 11. Рекомендации

С учетом изложенного Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным Правительству Российской Федерации поручить:

Минприроды России совместно с Минстроем России, Минсельхозом России, Росводресурсами, иными заинтересованными федеральными и региональными органами исполнительной власти и с участием экспертного сообщества проработать вопросы:

- о разработке единой СКИОВО бассейна реки Волги;
- об определении единых подходов к расчету целевых показателей «Прирост мощности очистных сооружений, обеспечивающих сокращение отведения в реку Волгу загрязненных сточных вод» и «Снижение объема отводимых в реку Волгу загрязненных сточных вод»;
- об установлении перечня работ, относящихся к экологической реабилитации и расчистке природных водных объектов, а также порядка их проведения;
- о разработке механизма повышения заинтересованности инвесторов и привлечении внебюджетных средств, в том числе с использованием инструментов «зеленого» финансирования;
- о внедрении мониторинга эффективности выполненных работ на протяжении нескольких лет после их завершения на основании показателей, характеризующих изменение экологического состояния реки Волги (например, по показателям проточности, изменению видового состава рыб, гидрохимическим показателям загрязнения грунта и воды);
- о целесообразности введения в федеральный проект мероприятий по снижению поступления в водные объекты загрязняющих веществ с антропогенно-измененных водосборных территорий;
- о проведении приоритизации перечня объектов в рамках отдельных мероприятий федерального проекта с учетом эффективности их вклада в достижение цели проекта и принять меры по их первоочередной реализации;
- о проведении анализа рисков реализации федерального проекта и разработать меры по их минимизации в целях выполнения задачи по экологическому оздоровлению водных объектов, включая реку Волгу.

## 12. Предложения

**12.1.** Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации (с приложением отчета о результатах совместного контрольного мероприятия), Министерство строительства и коммунального хозяйства Российской Федерации, министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области, Федеральное казначейство, губернатору Волгоградской области.

**12.2.** Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

**12.3.** Направить представления Счетной палаты Российской Федерации: Федеральному агентству водных ресурсов, Комитету природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области, ФГБУ «Информационно-аналитический центр развития водохозяйственного комплекса», ФГБУ «Главное бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов», ГКУ Волгоградской области «Дирекция водохозяйственного строительства», комитету жилищно-коммунального хозяйства Волгоградской области.

**12.4.** Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Контрольно-счетным органам Астраханской, Нижегородской и Ярославской областей, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**12.5.** Направить представление Контрольно-счетной палаты Астраханской области в службу природопользования и охраны окружающей среды Астраханской области.

**12.6.** Направить представления Контрольно-счетной палаты Нижегородской области в министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Нижегородской области, администрацию городского округа город Бор Нижегородской области, администрацию Бутурлинского муниципального района Нижегородской области, администрацию Воротынского муниципального района Нижегородской области, администрацию Лысковского муниципального района Нижегородской области, администрацию Павловского муниципального района Нижегородской области, администрацию городского округа город Шахунья Нижегородской области.

**12.7.** Направить Контрольно-счетной палате Ярославской области:

- представления: главе администрации Большесельского муниципального района Ярославской области, исполняющему обязанности директора департамента жилищно-коммунального хозяйства, энергетики и регулирования тарифов Ярославской области, заместителю главы администрации-начальнику управления ЖКХ, транспорта и связи администрации Рыбинского муниципального района Ярославской области, директору муниципального бюджетного учреждения «Центр управления жилищно-коммунальным комплексом Тутаевского муниципального района»;
- предписания: главе администрации Большесельского муниципального района Ярославской области и директору муниципального бюджетного учреждения «Центр управления жилищно-коммунальным комплексом Тутаевского муниципального района».

