



2020

# Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности принятых мер по экологической реабилитации водных объектов в 2012–2019 годах и истекшем периоде 2020 года, а также оценка достижения показателей, предусмотренных документами стратегического планирования, касающихся экологического состояния водных объектов»



## Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия

### Цели

- 1) Проанализировать результативность принятых мер и расходования бюджетных средств, выделенных на экологическую реабилитацию водных объектов в 2012–2019 годах и истекшем периоде 2020 года.
- 2) Оценить цели, задачи и показатели, которые предусмотрены документами стратегического планирования и связаны с экологической реабилитацией водных объектов, а также результаты их достижения.

### Итоги проверки

Счетная палата установила, что в результате мероприятий по экологической реабилитации водных объектов (ЭРВО) значение показателя «Восстановление и экологическая реабилитация водных объектов» уменьшилось в 10,8 раза по протяженности (с 4 350 км до 404 км) и на 11,7 % по площади (с 9 994 до 8 825,1 га). Единственным источником реализации мероприятий были бюджетные средства (10 676,0 млн рублей). При уменьшении объема финансирования ФЦП «РВХК» в 2,6 раза финансовое обеспечение мероприятий ЭРВО сократилось в 4,8 раза.

Исходя из оценки достижения количественных показателей, предусмотренных Водной стратегией, Реализацию мероприятий по защите и восстановлению водных объектов можно признать неэффективной. Значения ни одного из трех показателей не достигнуты.

Анализ показал, что документы стратегического планирования недостаточно проработаны. В течение трех лет с момента принятия Стратегии экологической безопасности не определены оптимальные значения показателей состояния экологической безопасности; не предусмотрены мероприятия по сокращению загрязнения водных объектов стоками с сельскохозяйственных территорий, площадей, занятых отвалами и отходами. С задачей в области устойчивого развития «Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех» увязаны только 6 из 11-ти показателей документов стратегического планирования Российской Федерации.

Результативность мер, направленных на сохранение и восстановление водных объектов, является недостаточной. В последние годы наблюдается увеличение объема сброса некоторых загрязняющих веществ. В частности, отмечается рост доли проб воды из водоемов I категории, не соответствующих санитарно-эпидемиологическим требованиям по санитарно-химическим показателям с 21,9 % в 2012 году до 30,1 % в 2020 году.

Отсутствуют механизмы стимулирования водопользователей к сокращению сброса загрязняющих веществ в водные объекты. Ответственность за невыполнение мероприятий по снижению сбросов не установлена.

Мониторинг ситуации крайне затруднен или невозможен. Данные о водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах в разных информационных системах размещаются в разных форматах и не коррелируют друг с другом. Автоматический обмен данными не предусмотрен.

Контроль и надзор за реализацией субъектами Российской Федерации мероприятий по минимизации источников негативного воздействия на водные объекты не осуществляется. Указанные мероприятия в большинстве случаев не выполняются или выполняются не полностью. Часть мероприятий по ЭРВО, реализуемых в субъектах Российской Федерации, не соответствуют мероприятиям схемы комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО), что влечет недостижение их показателей.

В системах показателей ФП «Оздоровление Волги», ФП «СУВО» и ФЦП «РВХК» не уделено должного внимания показателям, связанным с классом качества воды. После завершения мероприятий по ЭРВО класс качества воды по ряду объектов не улучшился, а по ряду – ухудшился (например, Брянская, Владимирская, Тамбовская, Томская области, Республика Удмуртия). Это свидетельствует о неэффективном использовании бюджетных средств. Установлены факты размещения изъятых в ходе ЭРВО донных отложений на землях лесного фонда, сельхозназначения, особо охраняемых территорий при отсутствии контроля заказчиков, что создает высокие риски повторного загрязнения.

За 2012–2019 годы сумма возмещения вреда, причиненного водным объектам, составила 5,2 млрд рублей (23 % от размера предъявленного вреда). Основными причинами являются длительные судебные разбирательства и банкротство организаций.

Действующие международные соглашения в большинстве случаев не предусматривают механизмов возмещения ущерба, нанесенного трансграничным воздействием на водные объекты. Отсутствуют межправительственные соглашения в области мониторинга и снижения трансграничного загрязнения вод с пятью сопредельными с Российской Федерацией государствами.

## Выводы

В результате мероприятий по ЭРВО в ряде субъектов ситуация ухудшилась, что позволяет говорить о неэффективности принятых мер. Документы стратегического планирования недостаточно проработаны, слабо коррелируют друг с другом и иными нормативными правовыми актами. Необходима проработка вопросов о заключении международных соглашений в сфере охраны водных объектов.

## Предложения Счетной палаты Российской Федерации

Счетная палата рекомендует:

- разработать стратегический документ федерального уровня, предусматривающий дальнейшее развитие водохозяйственного комплекса;
- внести изменения в нормативные правовые акты, позволяющие населенным пунктам численностью свыше 500 тыс. человек претендовать на получение финансовой поддержки для модернизации систем коммунальной инфраструктуры;
- унифицировать формат и автоматизацию обмена данными о границах водоохранных зон;
- заключить межправительственные соглашения по вопросам мониторинга качества трансграничных вод, снижения их загрязнения и возмещения причиненного ущерба;
- сформировать перечень национальных показателей достижения целей и задач в области устойчивого развития, не включенных в Федеральный план статистических работ;
- определить в законодательстве Российской Федерации понятия «экологическая реабилитация водных объектов», «диффузный сток». Определить мероприятия по снижению негативного воздействия на водные объекты диффузного стока и обеспечить их корреляцию с мероприятиями по ЭРВО;
- обеспечить совершенствование механизма планирования и проведения мероприятий по ЭРВО, который позволят осуществлять их эффективно и последовательно с соблюдением комплексного подхода;
- наделить соответствующий орган власти полномочиями по контролю за выполнением мероприятий по минимизации источников негативного воздействия на водные объекты. Определить порядок осуществления такого контроля;
- определить порядок расчета значения целевого прогнозного показателя, характеризующего долю очистных сооружений, оборудованных средствами контроля качества сбрасываемых сточных вод;

- установить целесообразность завершения мероприятия по ЭРВО в Ярославской области;
- установить порядок определения лимита на сбросы загрязняющих веществ, разработки и согласования плана снижения сбросов, а также механизмы мотивации водопользователей по снижению сбросов;
- доработать имеющиеся информационные ресурсы с возможностью их последующей интеграции в рамках единой «цифровой платформы» речных бассейнов;
- обеспечить повышение уровня информационного сопровождения официального сайта Рамсарской конвенции (в том числе в части обновления списка находящихся на территории Российской Федерации водно-болотных угодий, которые имеют международное значение). Рассмотреть вопрос о выполнении мероприятий по реабилитации водно-болотных угодий в рамках госпрограмм;
- установить требования о реализации извлеченного донного грунта при проведении дноуглубительных и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов, на возмездной основе.

# Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности принятых мер по экологической реабилитации водных объектов в 2012–2019 годах и истекшем периоде 2020 года, а также оценка достижения показателей, предусмотренных документами стратегического планирования, касающихся экологического состояния водных объектов»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации  
15 декабря 2020 года

## 1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.5.0.6. Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год.

## 2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Состояние реализации мер по экологической реабилитации водных объектов и использования бюджетных ассигнований, выделенных на реализацию мероприятий государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» и федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах», а также состояние достижения целей, задач и показателей документов стратегического планирования, касающиеся экологической реабилитации водных объектов.

## 3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

**3.1.** Цель 1. Анализ результативности принятых мер и расходования бюджетных средств, выделенных на экологическую реабилитацию водных объектов в 2012–2019 годах и истекшем периоде 2020 года;

**3.2.** Цель 2. Оценка целей, задач и показателей, предусмотренных документами стратегического планирования, связанных с экологической реабилитацией водных объектов, а также результатов их достижения.

## 4. Объект экспертно-аналитического мероприятия

Федеральное агентство водных ресурсов.

## 5. Исследуемый период

2012–2019 годы и истекший период 2020 года.

## 6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 1 июля по 22 декабря 2020 года, в том числе с 28 сентября по 16 октября 2020 года с выходом на объект – Федеральное агентство водных ресурсов.

## 7. Краткая характеристика проверяемой сферы

Высокий уровень антропогенного загрязнения является одной из основных причин, вызывающих деградацию рек, водохранилищ и ухудшение качества вод поверхностных водных объектов, используемых в качестве источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения и являющихся средой обитания водных биологических ресурсов.

Ситуация с качеством воды в водных объектах продолжает оставаться неблагоприятной, в первую очередь вследствие сбросов промышленных и бытовых сточных вод, поверхностных стоков вод с сельскохозяйственных угодий.

Это приводит к тому, что от 30 до 40 % населения страны регулярно пользуются водой, не соответствующей гигиеническим нормативам. Вследствие загрязнения питьевой воды химическими веществами и микроорганизмами увеличивается риск смертности (в среднем на 11 тыс. случаев ежегодно) и заболеваемости населения (в среднем на 3 млн случаев ежегодно)<sup>1</sup>.

Мероприятия по экологической реабилитации направлены на восстановление способности водных объектов к самоочищению и воспроизводству компонентов водных экосистем на основе снижения антропогенной нагрузки на них до состояния, обеспечивающего экологически благоприятные условия жизни населения.

---

1. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176.

## 8. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

### 8.1. Анализ результативности принятых мер и расходования бюджетных средств, выделенных на экологическую реабилитацию водных объектов в 2012–2019 годах и истекшем периоде 2020 года

8.1.1. Целями и задачами документов стратегического планирования Российской Федерации в области использования и охраны водных ресурсов (перечень – в приложении к отчету) предусмотрено в том числе предотвращение загрязнения и повышение качества воды в водных объектах, включающим восстановление и экологическую реабилитацию водных объектов (далее – ЭРВО). При этом действующее законодательство Российской Федерации не содержит определения понятия «восстановление и экологическая реабилитация водного объекта»<sup>2</sup>.

Кроме того, нормативно не определены мероприятия или критерии отнесения определенных видов работ к восстановлению и ЭРВО. В результате аналогичные работы, например, по расчистке русел водных объектов, выполняются как в рамках мероприятий по охране водных объектов, так и по предотвращению негативного воздействия вод. При отнесении работ к мероприятиям, направленным на достижение установленного ФЦП «РВХК» показателя «Восстановление и экологическая реабилитация», ответственными за его достижение государственными заказчиками программы (Росводресурсы и Росрыболовство) применяются разные подходы.

8.1.2. Существующий механизм предоставления разрешений на сброс веществ в водный объект не стимулирует водопользователей к сокращению сброса загрязняющих веществ в водные объекты.

Поддержание поверхностных и подземных вод в состоянии, соответствующем требованиям законодательства, обеспечивается путем установления и соблюдения нормативов допустимого воздействия на водные объекты (далее – НДВ)<sup>3</sup>.

При этом отмечается превышение нормативов содержания загрязняющих веществ в сточных водах<sup>4</sup>, сбрасываемых в водные объекты, на которых в проверяемом периоде

- 
2. За исключением ФП «Оздоровление Волги» и Методики расчета показателей федеральных проектов «Оздоровление Волги» и «Сохранение уникальных водных объектов» национального проекта «Экология» (утверждена приказом Росводресурсов от 26 апреля 2019 г. № 93 «Об утверждении методик расчета показателей федеральных проектов «Оздоровление Волги» и «Сохранение уникальных водных объектов» национального проекта «Экология» в редакции приказа Росводресурсов от 24 июня 2019 г. № 151) исключительно для целей расчета показателя «Количество населения, улучшившего экологические условия проживания вблизи водных объектов» ФП «СУВО».
  3. В соответствии с частью 1 статьи 35 Водного кодекса Российской Федерации (далее – Водный кодекс).
  4. По данным форм отчетности 2-ТП (водхоз).



проводились мероприятия по ЭРВО. Установлены случаи, когда НДВ на водный объект превышены в сбросах одного водопользователя.

Росводресурсами при участии Росрыболовства, Росгидромета и Роспотребнадзора на основании ПДК<sup>5</sup> химических, радиоактивных веществ, микроорганизмов и других показателей качества воды в водных объектах разрабатываются и утверждаются НДВ<sup>6</sup> для водного объекта, с учетом которых для каждого водопользователя

Росводресурсами утверждаются нормативы допустимых сбросов веществ (за исключением радиоактивных веществ) и микроорганизмов в водные объекты (далее – НДС)<sup>7</sup>. При невозможности соблюдения указанных нормативов могут быть установлены лимиты на сбросы веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учетом поэтапного достижения установленных НДС и при условии наличия согласованных с Росприроднадзором планов снижения таких сбросов.

Анализ соблюдения НДВ показал, что в ряде случаев в нарушение части 4 статьи 35 Водного кодекса, согласно которой количество веществ и микроорганизмов, содержащихся в сбросах сточных, в том числе дренажных, вод в водные объекты, не должно превышать установленные нормативы допустимого воздействия на водные объекты, водопользователями превышались нормативы содержания загрязняющих веществ в сбросах сточных вод в водные объекты, на которых в проверяемом периоде проведены мероприятия по ЭРВО стоимостью 1,1 млрд рублей<sup>8</sup>, целью которых являлось повышение класса качества воды.

Кроме того, в ходе анализа установлено, что НДС, утвержденные Росводресурсами для водопользователей на 2019 год, превышают НДВ<sup>9</sup>.

Также установлены случаи, когда Росприроднадзором для водопользователей устанавливались лимиты на сброс веществ и микроорганизмов в водные объекты, превышающие НДВ.

Таким образом, снижается экологический эффект от мероприятий по ЭРВО, что приводит к неэффективному использованию бюджетных средств, направленных на эти цели. Отсутствует акт Правительства Российской Федерации, устанавливающий

- 
5. Предельно допустимых концентраций (далее – ПДК).
  6. В соответствии с Порядком, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 881.
  7. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2007 г. № 469 «О порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей».
  8. «Экологическая реабилитация Ижевского водохранилища на р. Иж в г. Ижевске Удмуртской Республики» и «Оздоровление водного бассейна реки Темерник. Расчистка р. Темерник от ПК 27+88 до Низового водохранилища», «Экологическая реабилитация р. Воронеж в г. Липецке», «Экологическая реабилитация р. Воронеж от фиксирующего порога ОАО «НЛМК» до устья р. Семеновка».
  9. АО «Водоканал Ростова-на-Дону» (участок № 05.01.05.009 (р. Дон от впадения р. Северский Донец до устья без рр. Сал и Маныч).

требования к разработке плана снижения сбросов, порядку его согласования и основания для отказа в его согласовании, в результате чего юридическое лицо, ежегодно оформляя лимит, может длительный период времени безнаказанно осуществлять сброс сточных вод с превышением установленных нормативов.

В действующем законодательстве Российской Федерации отсутствует четкая регламентация установления лимитов на сбросы загрязняющих веществ в водные объекты. Лимит устанавливается по фактическому сбросу юридического лица, в связи с чем является некой формой «легализации» сверхнормативных сбросов.

Отсутствует механизм доначисления платы за негативное воздействие на окружающую среду в случае, если водопользователь не выполняет запланированные мероприятия по снижению сбросов загрязняющих веществ или не достигает запланированную эффективность таких мероприятий в период действия разрешения в пределах лимитов.

8.1.3. Не позволяет осуществлять должный мониторинг негативного воздействия на водные объекты недостаточная обеспеченность очистных сооружений средствами учета и контроля качества сбрасываемых сточных вод.

По данным отчетов субъектов Российской Федерации, в части реализации целевого прогнозного показателя по осуществлению отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации «Доля очистных сооружений, оборудованных средствами учета и контроля качества сбрасываемых сточных вод»<sup>10</sup> на 1 января 2020 года составляет 23,7 %, или 1831 очистное сооружение не оборудовано средствами учета и в отношении 119 очистных сооружений, или 1,5 %, не проводится контроль качества сбрасываемых сточных вод. В 2019 году не достигли плановых значений указанного показателя 20 из 85 субъектов Российской Федерации. Наиболее низкое выполнение показателя «Доля очистных сооружений, оборудованных средствами учета» сложилось по Республике Дагестан (план – 35 %, факт – 19 %) и г. Москве (план – 66 %, факт – 45 %).

8.1.4. Важнейшая роль в области использования и охраны водных объектов отводится государственному мониторингу водных объектов<sup>11</sup> (далее – ГМВО) – системе наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов.

ГМВО в части поверхностных водных объектов в пределах своей компетенции осуществляет Росгидромет<sup>12</sup>. Отсутствие автоматизированных и дистанционных методов наблюдения за режимом и качеством вод, низкая плотность наблюдательной

---

10. Утвержден приказом Минприроды России от 1 августа 2008 г. № 168.

11. Согласно Водной стратегии.

12. Пункт 5.4.5 Положения о Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 372.

сети и слабая оснащенность современным аналитическим лабораторным оборудованием определяют низкое качество производимых наблюдений.

Отмечается динамика сокращения гидрологических постов России. Согласно данным Росгидромета<sup>13</sup> в период с 2012 по 2020 год состав действующей гидрологической сети сократился на 279 гидрологических постов (с 3 360 до 3 081 поста), или на 8,3 %, что обусловлено дефицитом кадров и недостаточным финансированием сети наблюдений. По состоянию на 1 июля 2020 года 99 из 3 081 гидропоста, или 3,2 %, не работают (законсервированы).

Сравнительный анализ плотности гидрологической сети России и зарубежных стран показал отставание России от развитых и ряда развивающихся стран.

Плотность гидрологической сети России ниже, чем в крупнейших странах мира (США, Австралия, Канада) и значительно ниже стран Европы<sup>14</sup>.

По состоянию на 1 января 2020 года общее количество основных средств измерения<sup>15</sup> гидрологического назначения составило 11 814 единиц. Около половины всех средств измерения (46 %) находятся в эксплуатации более 15 лет.

Плановое значение целевого показателя ФЦП «РВХК» «Количество модернизированных и вновь открытых гидрологических постов и лабораторий, входящих в состав государственной наблюдательной сети Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» с 2012 года снизилось в 4,2 раза (с 3 600 до 855 единиц) в связи с сокращением общего объема финансирования мероприятий Росгидромета.

В 2019 году<sup>16</sup> значение показателя ФЦП «РВХК» «Доля модернизированных и новых гидрологических постов и лабораторий, входящих в состав государственной наблюдательной сети Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, в общей потребности в гидрологических постах и лабораториях» не достигнуто<sup>17</sup>. Общая потребность в гидрологических постах составляет 2 162 единицы.

8.1.5. Анализ актуальности и полноты данных государственных информационных систем (государственный мониторинг водных объектов (АИС ГМВО) и государственный водный реестр (АИС ГВР) показал, что участниками и заинтересованными органами указанные данные предоставляются нерегулярно, в результате чего не обеспечиваются своевременное выявление и прогнозирование

---

13. Письмо Росгидромета от 30 июля 2020 г. № 140-05161/20и.

14. Площадь водосбора, приходящаяся на 1 гидрологический пост на территории России, составляет 5 559 кв. км, что значительно больше таких стран, как Ирландия (100 кв. км), Словакия (174 кв. км), Венгрия (279 кв. км), Индия (472 кв. км), США (951 кв. км), Китай (970 кв. км), Канада (3 581 кв. км).

15. Самописцы уровня воды, вертушки гидрометрические, установки дистанционные гидрометрические, измерители скорости потока, уровнемер поплавковый цифровой (УПЦ), мобильные гидрологические лаборатории, комплекты для измерения расходов, автоматизированные гидрологические комплексы.

16. Письмо Минприроды России в адрес Минэкономразвития России от 30 января 2020 г. № 03-17-31/2158.

17. Отклонение составило 0,4 % (фактическое значение составило 36,6 % вместо плановых 37 %).

развития негативных процессов, влияющих на качество воды в водных объектах и их состояние, а также разработка и реализация мер по предотвращению негативных последствий этих процессов.

Данные наблюдений для включения в АИС ГМВО представляются Росгидрометом за год, предшествующий истекшему<sup>18</sup>. Таким образом, актуальность этих данных составляет не менее полутора лет, что не позволяет пользователям АИС ГМВО оперативно оценивать текущую ситуацию для принятия своевременных управленческих решений. Данные для включения в АИС ГМВО поступают от Росгидромета только от 150 гидрологических постов, что составляет 6,8 % от действующих, по данным информационного ресурса ЕСИМО<sup>19</sup>.

Не обеспечено информационное взаимодействие участников ГМВО, а также органов, предоставляющих данные для включения в государственный водный реестр (далее – ГВР), в автоматическом режиме. Данные передаются на бумажных и (или) электронных носителях и заносятся в системы после дополнительной машинно-ручной обработки. Цифровые платформы для автоматической передачи и загрузки данных для включения в АИС ГМВО и АИС ГВР не созданы.

Предоставление данных ГВР заинтересованным органам власти в автоматическом режиме также не организовано. Данные ГВР предоставляются с использованием портала «Госуслуги» на платной основе, либо на основании заявок, ответ на которые формируется и направляется заявителю в срок до пяти рабочих дней.

Отмечаются случаи несвоевременного и неполного предоставления данных участниками и заинтересованными органами для включения в информационные системы. Росрыболовством не предоставлялись сведения в АИС ГВР о рыбоохранных и рыбохозяйственных заповедных зонах в период с 2012 по 2020 год. В 2015, 2018 и 2020 годах с нарушением сроков предоставлены данные от Роспотребнадзора (в 2019 году – не предоставлены).

8.1.6. Улучшение качества воды в водных объектах является важнейшим условием обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности населения, комфортных условий проживания граждан Российской Федерации, сохранения здоровья нации, а также сохранения естественной среды обитания водных биологических ресурсов.

Основной причиной загрязнения водных объектов, низкого санитарного качества воды в поверхностных водных источниках является сброс неочищенных или недостаточно очищенных сточных вод.

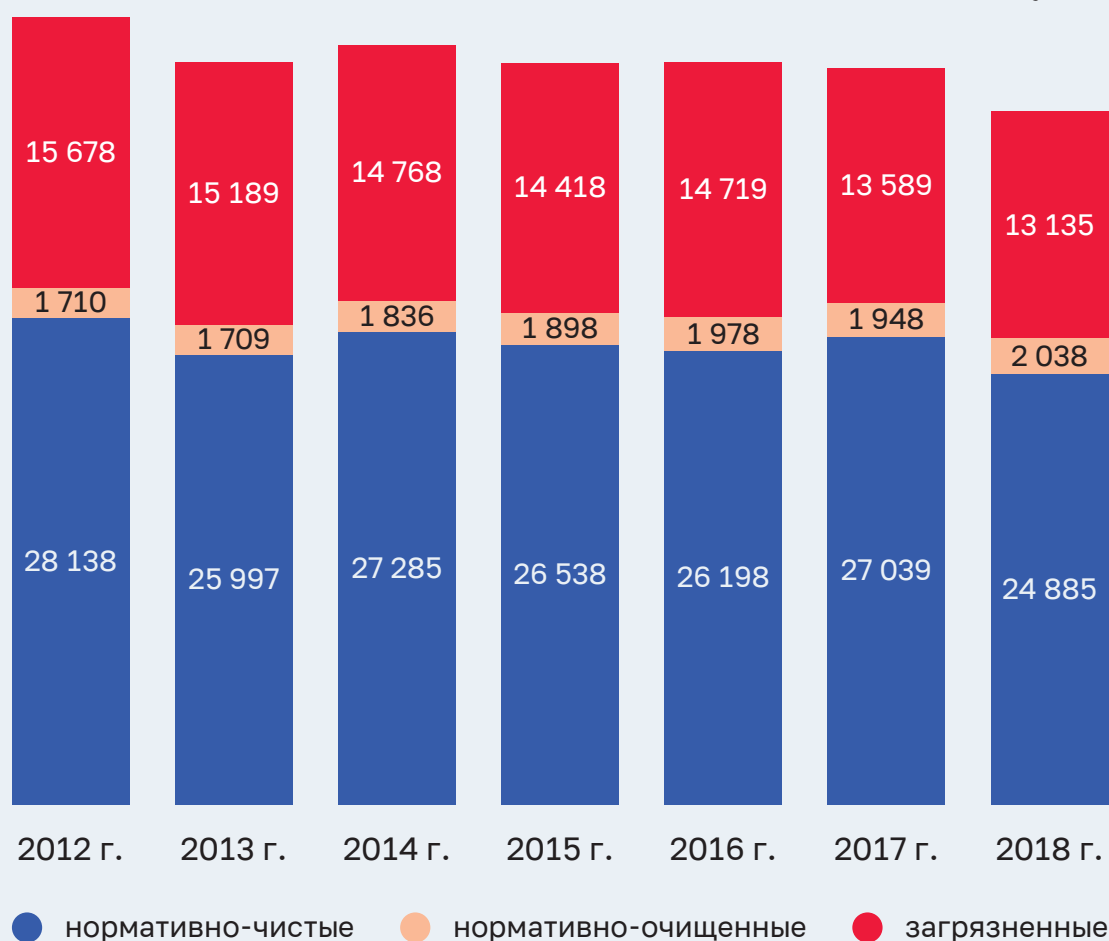
---

18. В соответствии с пунктом 4 Порядка представления данных мониторинга, полученных участниками ведения государственного мониторинга водных объектов, утвержденного приказом Минприроды России от 7 мая 2008 г. № 111.

19. «Действующие гидрологические посты сети Росгидромета (RU\_RIHMI-WDC\_2665)» ВНИИГМИ-МЦД (RIHMI-WDC) <http://esimo.ru>

## Динамика сброса сточных вод в Российской Федерации

млн куб. м

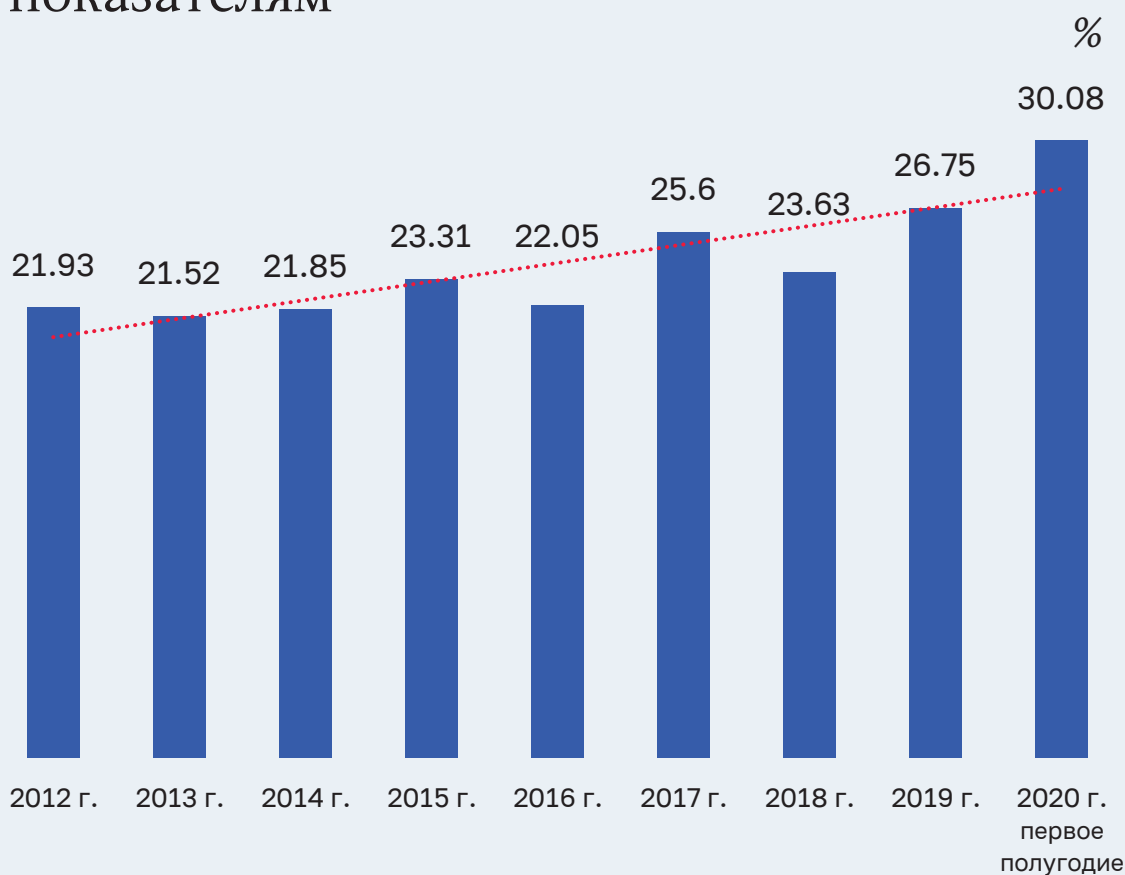


Несмотря на общее снижение сброса загрязненных сточных вод в 2012–2018 годах в Российской Федерации (с 15,7 млрд куб. м в 2012 году до 13,1 млрд куб. м в 2018 году), в последние годы наблюдается увеличение объема сброса некоторых загрязняющих веществ. Например, с 2015 по 2018 год объем сброса таких загрязняющих веществ, как хлориды увеличился до 6,3 млн т, или на 13,3 %, нитраты – до 387,9 тыс. т, или на 5,9 %, калий – до 64,5 тыс. т, или в 2,14 раза, кальций – до 398,8 тыс. т, или на 85 %, натрий – до 462,2 тыс. т, или на 51,9%<sup>20</sup>.

По данным Роспотребнадзора, отмечается рост доли проб воды из водоемов I категории, не соответствующих санитарно-эпидемиологическим требованиям по санитарно-химическим показателям с 21,9 % в 2012 году до 30,1 % в 2020 году.

20. Государственный доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2018 году».

## Доля проб воды, не соответствующих санитарно-эпидемиологическим требованиям по санитарно-химическим показателям



По данным сводной статистической информации по форме 2-ТП (водхоз) «Сведения об использовании воды» за период 2018–2019 годов, количество зарегистрированных в Российской Федерации респондентов (юридических лиц, имеющих выпуски сточных вод) составляет порядка 8 тыс. юридических лиц. Наибольшие суммарные объемы сброса загрязненных стоков в водоемы приходились на городские агломерации: г. Санкт-Петербург (951,2 млн куб. м), г. Москва (854,6 млн куб. м), г. Магнитогорск (333,6 млн куб. м), г. Владивосток (218,2 млн куб. м), г. Самара (197,8 млн куб. м), г. Братск (185,2 млн куб. м), г. Казань (173,6 млн куб. м), г. Челябинск (149,0 млн куб. м).

8.1.7. Водоохранные зоны в соответствии со статьей 65 Водного кодекса устанавливаются в целях охраны водных объектов – предотвращения загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира.

Сведения об установленных границах водоохранных зон (далее – ВоЗ) и прибрежных защитных полос (далее – ПЗП) размещаются в разных информационных системах: АИС ГВР<sup>21</sup> (оператор – Росводресурсы), Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН)<sup>22</sup> (оператор – Росреестр), Федеральная государственная информационная система территориального планирования (ФГИС ТП)<sup>23</sup> (оператор – Минэкономразвития России). Ведение указанных информационных систем осуществляется при отсутствии системы автоматического обмена данными о границах ВоЗ и ПЗП. Действующими нормативными правовыми актами установлены различные требования к формату размещаемых данных, и автоматический обмен ими не предусмотрен, что не позволяет оперативно актуализировать информацию.

По ряду субъектов Российской Федерации сведения об установленных границах ВоЗ и ПЗП отсутствуют<sup>24</sup>.

Таким образом, с одной стороны, отмечается разрозненность и несвоевременное обновление информации, необходимой для принятия управленческих решений в области территориального планирования и охраны водных объектов, с другой стороны – дублирование функций по внесению данных в различные информационные системы, что приводит к дополнительным затратам на выполнение этих функций.

Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты свидетельствуют о том, что внесение в ГВР и ЕГРН сведений о границах ВоЗ и ПЗП осуществлено не в полном объеме. Так, по состоянию на 1 января 2018 года не внесены указанные сведения по зоне деятельности Камского бассейнового водного управления Росводресурсов (Республика Башкортостан, Удмуртская Республика, Пермский край и Кировская область) – в ГВР протяженностью 13 175,08 км (64 % от установленных границ (20 534,21 км) и в ЕГРН протяженностью 17 772,08 км (86,6 % от установленных границ (20 534,21 км)). Росводресурсы не располагают информацией о количестве установленных ВоЗ, сведения о которых внесены в ЕГРН. Неполное определение границ ВоЗ и ПЗП, невнесение их в ЕГРН содержит риски нанесения ущерба государственным и общественным интересам в части охраны водных объектов и развития прилегающих территорий.

---

21. В соответствии с пунктом 8 части 4 статьи 31 Водного кодекса.

22. В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», пунктом 22 Правил предоставления документов, направляемых или предоставляемых в соответствии с частями 1, 3–13, 15, 15(1), 15.2 статьи 32 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в федеральный орган исполнительной власти (его территориальные органы), уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 1532 (далее – Постановление, Правила 1532), Порядком ведения ЕГРН, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 16 декабря 2015 г. № 943.

23. В соответствии с подпунктом «в» пункта 6 части 2 статьи 57.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, Правилами ведения федеральной государственной информационной системы территориального планирования, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 289 «О федеральной государственной информационной системе территориального планирования» (далее – Правила 289), Требованиями к структуре и форматам информации, составляющей информационный ресурс федеральной государственной информационной системы территориального планирования, утвержденными приказом Минэкономразвития России от 19 сентября 2018 г. № 498.

24. По Амурской, Самарской, Липецкой, Московской, Тамбовской областям, Чеченской Республике, Республикам Бурятия, Тыва, Саха (Якутия), Хабаровскому краю, Ненецкому и Ханты-Мансийскому автономным округам.

В то же время за 2019 год менее 50 % водоохраных зон, установленных (нанесенных на землеустроительные карты), вынесено в натуру.

8.1.8. На этапе планирования нормативными документами<sup>25</sup> не определена приоритетность выбора объектов для проведения мероприятий по ЭРВО в зависимости от таких показателей, как, например: степень загрязнения водного объекта, класс качества воды водного объекта до начала мероприятия, назначение водного объекта (используется ли он для целей питьевого водоснабжения), размеры предотвращаемого ущерба. Установлены такие критерии отнесения мероприятий к направлению «восстановление и экологическая реабилитация водных объектов», как комплексный характер заявляемого мероприятия и достижение в результате реализации комплексного проекта по ЭРВО восстановления нормального воспроизведения основных звеньев экологической системы водного объекта<sup>26</sup>.

В период 2012–2020 годов ЭРВО, расположенных в одних из наиболее загрязненных городов страны (например, г. Челябинск, г. Магнитогорск, г. Череповец, г. Новокузнецк, г. Красноярск, г. Нижний Тагил), не проводилась, поскольку соответствующие субъекты Российской Федерации на мероприятия не заявлялись или их обосновывающие документы были представлены не в полном объеме.

Также в ходе мероприятия установлено, что в отдельных случаях работы планировались и выполнялись не на всем водном объекте, а его отдельных участках, или проводились на одном водном объекте в рамках нескольких мероприятий по экологической реабилитации, не объединенных общей концепцией проведения работ. Например, по мероприятию «Экологическая реабилитация Ижевского водохранилища на р. Иж в г. Ижевске Удмуртской Республики» объем работ определен в размере 113,6 га, или 4,3% общей площади Ижевского водохранилища.

В 2012–2019 годах не было реабилитировано ни одного водного объекта из имеющих наихудший 5-класс качества воды.

На протяжении последних десяти лет на Свердловскую область приходится наибольшее среди субъектов Российской Федерации количество случаев высокого и экстремально высокого уровня загрязнения (далее – ВЗ, ЭВЗ<sup>27</sup>) При этом ЭРВО Свердловской области и других водных объектов, на которые в последние годы приходилось наибольшее количество случаев загрязнения, не проводилась.

---

25. Регламенты формирования бюджетных проектировок на соответствующий год утверждены приказами Росводресурсов от 5 июля 2013 г. № 98 (пункт 2.3.1.2.4 Регламента на 2014 год), от 18 июля 2014 г. № 192 (пункт 2.3.1.2.6 Регламента на 2015 год), от 31 июля 2015 г. № 152 (пункт 2.3.1.2.6 Регламента на 2016 год), от 23 июня 2016 г. № 123 (пункт 2.3.1.2.6 Регламента на 2017 год), от 11 августа 2017 г. № 175 (пункт 2.3.1.2.15 Регламента на 2018 год), от 14.02.2018 № 31 (пункт 2.3.1.2.14 Регламента на 2019 год), от 8 февраля 2019 г. № 24 (пункт 2.3.1.2.14 Регламента на 2020 год).

26. Согласно ГОСТ 17.1.1.01-77 «Охрана природы. Гидросфера. Использование и охрана вод. Основные термины и определения» (введен в действие постановлением Госстандарта СССР от 16 сентября 1977 г. N 2237) к основным звеньям экологической системы водного объекта относятся пелагические и придонные ракообразные и рыбы.

27. ВЗ – уровень загрязнения, превышающий ПДК в 3–5 раз для веществ 1 и 2 классов опасности, в 10–50 раз для веществ 3 и 4 классов и в 30–50 раз для нефтепродуктов, фенолов, ионов марганца, меди и железа.

ЭВЗ – уровень загрязнения, превышающий ПДК в 5 и более раз для веществ 1 и 2 классов опасности и в 50 и более раз для веществ 3 и 4 классов (пункты 3.2 и 1.2 Приложения к Порядку подготовки и представления информации общего назначения о загрязнении окружающей природной среды, утвержденному приказом Росгидромета от 31 октября 2000 г. № 156).



СанПиНом 2.1.5.980-00 «Гигиенические требования к охране поверхностных вод» установлены нормативы для двух категорий водопользования: I – использование водных объектов или их участков в качестве источника питьевого и хозяйственно-бытового водопользования, а также для водоснабжения предприятий пищевой промышленности; II – использование водных объектов или их участков для рекреационного водопользования.

На протяжении 2012–2020 годов в десятку регионов с наибольшей долей проб воды поверхностных водоемов I категории, не соответствующих санитарно-эпидемиологическим требованиям, постоянно входили Архангельская, Владимирская, Ленинградская, Новгородская области и г. Москва. В число десяти регионов с наибольшим количеством проб воды, не соответствующих гигиеническим нормативам, в различные годы входили Кировская, Кемеровская, Нижегородская, Пензенская области<sup>28</sup>.

Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года в числе приоритетных направлений развития водохозяйственного комплекса в долгосрочной перспективе определено улучшение состояния и восстановление водных объектов, в первую очередь источников питьевого водоснабжения, и их экосистем. Однако Водной стратегией и ФЦП «РВХК» данный приоритет не учтен. В результате из 78 объектов, на которых в 2012–2019 годах проводилась экологическая реабилитация, 7 объектов, или 9 %, относятся к объектам питьевого водоснабжения.

ЭРВО I категории в наиболее проблемных регионах (Владимирская, Ленинградская, Архангельская, Новгородская области) не проводилась. В то же время на софинансирование мероприятий по ЭРВО Чеченской Республики из федерального бюджета за период 2013–2020 годов направлено 1,1 млрд рублей, или 24,1 % общего объема субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на ЭРВО (4,7 млрд рублей). При этом пробы воды, отобранные из водоемов Чеченской Республики I и II категории, соответствовали санитарным требованиям<sup>29</sup>.

8.1.9. В проверяемом периоде мероприятия по ЭРВО осуществлялись исключительно за счет бюджетных средств: бюджетные ассигнования составили 10 676,0 млн рублей, из них: средства федерального бюджета – 9 053,2 млн рублей, в том числе Росводресурсы – 5 391,6 млн рублей, Росрыболовство – 3 661,6 млн рублей.

Анализ изменения параметров ФЦП «РВХК» в части финансового обеспечения мероприятий по экологической реабилитации водных объектов показал, что к 2020 году запланированный объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию мероприятий по экологической реабилитации водных объектов в рамках ФЦП «РВХК» (заказчики – Росводресурсы и Росрыболовство) сокращен в 4,8 раза (на 28 336,2 млн рублей) до 7 440,5 млн рублей, при этом общий объем расходов федерального бюджета на реализацию ФЦП сокращен в 2,6 раза.

28. По данным формы федерального статистического наблюдения № 18 «Сведения о санитарном состоянии субъекта Российской Федерации» (утверждена приказом Росстата от 24 декабря 2019 г. № 800 (далее – форма № 18)).

29. По результатам проведенных Роспотребнадзором исследований, письмо от 30 июля 2020 г. № 02/15650-2020-33.

Также в 2019–2020 годах в рамках подпрограммы 2 «Использование водных ресурсов» ГП 28 (мероприятия ФП «СУВО») из федерального бюджета на ЭРВО предоставлены субсидии восьми субъектам Российской Федерации в объеме 2 749,6 млн рублей.

В ряде случаев органами власти субъектов Российской Федерации не соблюдался предусмотренный уровень софинансирования мероприятий по ЭРВО, а также допущено не освоение средств субсидий из федерального бюджета. Например, в 2015 году шестью субъектами Российской Федерации не обеспечено использование субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации по девяти мероприятиям на общую сумму 198,0 млн рублей.

При этом предприятия, хозяйственная деятельность которых оказала негативное влияние на экологическое состояние водных объектов, софинансирование мероприятий по ЭРВО в рамках утвержденных Росводресурсами проектов не осуществляли.

8.1.10. В проверяемом периоде в субъектах Российской Федерации осуществлялось 78 мероприятий по ЭРВО, из которых по 33 мероприятиям (42,3 %) соглашениями установлены показатели результативности по улучшению класса качества воды в водном объекте. Согласно отчетам субъектов Российской Федерации по 31 мероприятию<sup>30</sup> показатели результативности мероприятий по классу качества воды достигнуты. При этом документы, подтверждающие достижение указанного показателя, органами власти субъектов Российской Федерации в Росводресурсы не предоставлены, так как действующими на момент реализации мероприятий нормативными правовыми актами такие требования не установлены<sup>31</sup>.

В отношении 45 мероприятий (57,7 %) по ЭРВО соглашениями были установлены иные показатели результативности (га, км, тыс. куб. м, чел.), которые согласно отчетам получателей субсидий выполнены в полном объеме.

Альтернативные данные, сформированные по результатам проводимого Росгидрометом мониторинга состояния водных объектов показали, что по завершении двух мероприятий ЭРВО класс качества воды не улучшился, по завершении трех мероприятий – ухудшился, что свидетельствует о не достижении показателя результативности субсидий, установленного в соглашениях о предоставлении субсидий «Класс качества воды на участке водного объекта, на котором осуществляется мероприятие» и неэффективном использовании бюджетных средств в сумме 569,2 млн рублей, согласно показателям, установленным в пункте 15 Методики оценки эффективности реализации ФЦП «РВХК» (приложение № 13 к ФЦП «РВХК»).

По данным форм отчетности 2-ТП (водхоз) отмечаются случаи увеличения объемов сброса сточных вод в водные объекты (участки водных объектов), на которых

---

30. За исключением незавершенных мероприятий «Комплексная экологическая реабилитация озера Неро в Ростовском районе Ярославской области» и «Экологическая реабилитация пр. Татарская Бороздина, Лиманский район, Астраханская область». По данным мероприятиям также не выполнены иные установленные показатели (га, км, тыс. куб. м, чел.).

31. Приложение № 11 к ФЦП «РВХК», приказ Минприроды России от 20 мая 2013 г. № 173, приказ Минприроды России от 4 сентября 2013 г. № 324.

осуществлялись мероприятия по экореабилитации. Например, в период выполнения мероприятия «Экологическая реабилитация р. Воронеж в г. Липецке» сброс сточных вод в реку увеличился до 66,4 млн куб. м (на 19 %); в ходе мероприятия «Экологическая реабилитация реки Баньки в городском округе Красногорск Московской области» сброс в реку увеличился до 0,14 млн куб. м (в 2,3 раза), что свидетельствует об увеличении антропогенной нагрузки на водные объекты при выполнении мероприятий ЭРВО, направленных на снижение сбросов.

8.1.11. Отсутствие у Росводресурсов и уполномоченных органов власти в области контроля и надзора полномочий по контролю за реализацией заявляемых регионами в рамках комплексного подхода мероприятий по минимизации источников негативного воздействия на водные объекты создает предпосылки низкой экологической и экономической эффективности мероприятий по ЭРВО.

Так, из семи групп мероприятий, направленных на снижение антропогенной нагрузки на участок реки Воронеж в г. Липецке (345 млн рублей) фактически не выполнены пять, или 71,4 % мероприятий. В г. Казани при реабилитации пруда «Адмиралтейский» (404 млн рублей) не решен вопрос вывода крупного промышленного предприятия (ФКП «Казанский государственный казенный пороховой завод») с территории, прилегающей к водному объекту. В городском округе Балашиха при реабилитации рек Пехорка и Малашка (518,4 млн рублей) отсутствует информация о строительстве локальных очистных сооружений и объектов городской системы дождевой канализации.

8.1.12. В ходе анализа реализации мероприятий по ЭРВО установлено, что согласно ФЦП «РВХК»<sup>32</sup> с 2017 года из показателей результативности предоставления субсидии был исключен показатель «Класс качества воды на участке водного объекта, на котором планируется осуществление мероприятий». Для подведомственных учреждений Росводресурсов требования о необходимости повышения класса качества воды не установлены. ФП «Оздоровление Волги» и ФП «СУВО», в рамках реализации которых Росводресурсами с 2019 года осуществляется ЭРВО, также не предусматривают показателя, отражающего изменение класса качества воды.

Таким образом, не обеспечен контроль достижения одного из ожидаемых результатов Водной стратегии – повышение качества воды в водных объектах.

8.1.13. Установлен факт прекращения субъектом Российской Федерации реализации мероприятия по ЭРВО («Комплексная экологическая реабилитация озера Неро в Ростовском районе Ярославской области» в 2016 году), на которое было израсходовано 147,7 млн рублей, по причине несоответствия выполняемых работ утвержденной проектно-сметной документации. Показатели результативности предоставления субсидии не достигнуты, что свидетельствует о неэффективном использовании бюджетных средств.

---

32. Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования государственных программ (подпрограмм государственных программ) субъектов Российской Федерации в области использования и охраны водных объектов.

8.1.14. Выборочный анализ мероприятий по ЭРВО свидетельствует об их несоответствии мероприятиям, включенным в утвержденные Росводресурсами схемы комплексного использования и охраны водных объектов (далее – СКИОВО).

Так, мероприятия по ЭРВО, осуществляемые в Московской области, не соответствуют мероприятиям, предусмотренным СКИОВО бассейна реки Ока<sup>33</sup>. Из предусмотренных на 2012–2020 годы СКИОВО бассейна реки Дон<sup>34</sup> (зона деятельности Донского БВУ Росводресурсов) для Липецкой области из 20 мероприятий по расчистке и восстановлению русел водных объектов выполнены только 5, или 25 %. При этом не соблюдается комплексный характер мер по ЭРВО – выполнение работ по расчистке русел водных объектов не синхронизировано с ликвидацией источников негативного воздействия и уменьшения сбросов загрязняющих веществ в составе сточных вод. Из 16 запланированных в СКИОВО бассейна реки Дон мероприятий по строительству и реконструкции очистных сооружений для Липецкой области в проверяемом периоде завершено только одно мероприятие (6,2 %), не реализовывались 8 мероприятий (50 %).

8.1.15. Установлены факты размещения изъятых из водных объектов иловых (донных) отложений на землях: сельхозназначения (Липецкая, Воронежская, Волгоградская области и Чеченская Республика); лесного фонда (Московская область)<sup>35</sup>; на земельных участках, категория которых не определена (Ростовская область); на землях особо охраняемых территорий федерального значения (Астраханская область).

Размещение извлеченных донных отложений на землях указанных категорий может оказывать негативное воздействие на почвы и подземные воды, подвергая вторичному загрязнению природную среду.

Также установлены факты организации выполнения работ по ЭРВО правительством Астраханской области на особо охраняемых территориях федерального значения без прохождения государственной экологической экспертизы и без должной оценки отрицательного влияния нарушения почвенного слоя в период проведения работ на окружающую среду в результате размещения донных (иловых) отложений.

В ряде случаев отсутствует информация об определении класса опасности донных отложений, извлекаемых со дна водного объекта, как предусмотрено пунктом 20 Методических указаний по охране водных объектов<sup>36</sup> (Удмуртская Республика), не оформлен паспорт размещенных отходов (Республика Татарстан).

---

33. Утверждена приказом Московско-Окского БВУ Росводресурсов от 11 сентября 2015 г. № 240.

34. Утверждена приказом Донского БВУ от 8 апреля 2014 г. № 47.

35. Что не соответствует видам использования лесов, определенным статьей 25 Лесного кодекса Российской Федерации, а также является нарушением пункта 14 Правил санитарной безопасности в лесах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2017 г. № 607.

36. Утверждены приказом Минприроды России от 29 сентября 2010 г. № 425 «Об утверждении методических указаний по осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданного полномочия Российской Федерации по осуществлению мер по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности».

В ходе экологической реабилитации реки Темерник в Ростовской области за счет бюджетных средств осуществлялось финансирование мероприятия по обезвреживанию отходов – дезинвазии донных (иловых) отложений в объеме 6,9 млн рублей, относящихся в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» к работам, связанным с обращением с отходами (обезвреживание) и соответственно не подлежащим финансированию в рамках ФЦП «РВХК», что может свидетельствовать о признаках нецелевого использования бюджетных средств со стороны минприроды Ростовской области.

Безвозмездная передача извлеченных донных грунтов при ЭРВО от заказчика для нужд муниципального образования и подрядных организаций<sup>37</sup> противоречит градостроительному законодательству Российской Федерации и влечет недопоступление средств в бюджетную систему в виде платы за пользование природными ресурсами, и содержит риски коррупционных проявлений.

8.1.16. Анализ результатов контрольно-надзорной деятельности в части использования и охраны водных объектов свидетельствует о низком уровне возмещения вреда, причиненного водным объектам. За период 2012–2019 годов сумма начисленного вреда составила 22,4 млрд рублей, возмещение составило 5,2 млрд рублей, или 23 % от суммы начисленного вреда.

Наиболее низкий уровень возмещения вреда, причиненного водным объектам, сложился по территориальным управлениям Росприроднадзора: Верхне-Волжскому межрегиональному управлению (0,04 %), Межрегиональному управлению по Астраханской и Волгоградской областям (0,2 %), Енисейскому межрегиональному управлению (0,1 %).

Анализ результативности принятых мер и расходования бюджетных средств, выделенных на экологическую реабилитацию водных объектов показал отсутствие комплексного подхода к реализации экологической реабилитации (не устраняются источники загрязнения, мероприятия по экологической реабилитации не увязаны с мероприятиями по строительству и реконструкции очистных сооружений), отсутствие нормативно определенных критериев отбора объектов реабилитации на основании качества воды и категории использования водных объектов, а также сокращение бюджетных ассигнований на водоохранные мероприятия. В результате реализация мероприятий по ЭРВО не привела к значительному улучшению качества воды в водоемах, что создает риски недостижения показателей Водной стратегии.

---

37. Предусмотрена приказом Минприроды России от 15 апреля 2020 г. № 220.

## 8.2. Оценка целей, задач и показателей, предусмотренных документами стратегического планирования, связанных с экологической реабилитацией водных объектов, а также результатов их достижения

В рамках экспертно-аналитического мероприятия произведена оценка полноты и достаточности целей, задач и показателей, связанных с экологической реабилитацией водных объектов, предусмотренных документами стратегического планирования, по результатам которой установлено следующее.

8.2.1. В стратегических документах не установлены или сформулированы недостаточно четко показатели, механизмы и мероприятия, характеризующие достижение целей и задач, что влечет неясность конечного результата, который необходимо достигнуть.

8.2.1.1. Так, согласно Основам одной из задач, направленных на достижение стратегической цели государственной политики в области экологического развития по решению социально-экономических задач, обеспечивающих, в том числе сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, является предотвращение и снижение текущего негативного воздействия на окружающую среду.

В качестве одного из механизмов реализации этой задачи Основами предусмотрено снижение удельных показателей сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду до уровня, соответствующего аналогичным показателям, достигнутым в экономически развитых странах. При этом не конкретизировано, какие именно аналогичные показатели имеются в виду, учитывая, что в экономически развитых странах применяются различные подходы для определения допустимого состава и концентрации веществ в сточных водах<sup>38</sup>, и соответственно мероприятия по достижению таких показателей не предусмотрены.

8.2.1.2. Стратегия экологической безопасности (пункт 20 раздела III), Водная стратегия (пункт 2 раздела III) относят трансграничные загрязнения к числу внешних угроз экологической безопасности<sup>39</sup> и указывают на необходимость реализации мероприятий по ограничению трансграничного переноса загрязняющих веществ.

Развитие трансграничного сотрудничества, осуществление которого также предусмотрено указанными документами, недостаточно эффективно. Взаимодействие по вопросам возмещения ущерба от загрязнения трансграничных вод, а также

---

38. Например, в США количество физико-химических показателей в нормативах меньше, чем в России. Water Quality Criteria//US Environmental Protection Agency (<https://www.epa.gov/wqc>). В Германии нормативы пересматриваются каждые пять лет институтом нормирования DIN (<https://www.din.de>).

39. Бассейны 70 рек России являются трансграничными, 46,4 тыс. км государственной границы проходит по рекам, озерам и морям. Согласно данным Росводресурсов, наибольшее количество переносимых веществ в 2018 году поступило в Россию со стоками из Казахстана (р. Иртыш), Финляндии (р. Вуокса), Монголии (р. Селенга), Украины (р. Северский Донец), Китая (р. Раздольная).

совместного мониторинга качества трансграничных водных объектов в двустороннем формате с Польшей, Грузией, КНДР, Латвией и Литвой не осуществляется.

В трех из девяти межправительственных соглашений<sup>40</sup> (с правительствами КНР, Монголии, Азербайджанской Республики) возмещение ущерба, причиненного трансграничным воздействием, не предусмотрено<sup>41</sup>.

8.2.1.3. Стратегические документы, обозначив проблему диффузного стока (сток с сельскохозяйственных, селитебных территорий, площадей, занятых отвалами и отходами<sup>42</sup>), влияющего на загрязнение поверхностных вод, не содержат показателей и мер, направленных на его устранение и взаимоувязку с мероприятиями по ЭРВО.

Водная стратегия определяет диффузный сток как фактор, оказывающий высокую степень воздействия на водные объекты<sup>43</sup>, но не устанавливает показатель, характеризующий сокращение его воздействия (например, снижение доли диффузного стока в общем объеме стоков, снижение доли загрязняющих веществ, поступающих в водные объекты с диффузным стоком).

ФЦП «РВХК» также не предусмотрены мероприятия по сокращению диффузного загрязнения водных объектов, в том числе при осуществлении ЭРВО.

Действующим законодательством не раскрывается понятие «диффузный сток», не урегулированы вопросы учета его источников.

Проблема уменьшения диффузного стока в России нашла отражение только в рамках ФП «Оздоровление Волги», в рамках которой реализовано мероприятие по разработке Концепции по снижению загрязняющих веществ диффузного стока<sup>44</sup> для оценки загрязнений водных объектов.

ФП «Оздоровление Волги» не предусмотрены мероприятия по дальнейшему применению на практике положений указанной Концепции, на разработку которой израсходовано 200,0 млн рублей бюджетных средств.

---

40. Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о рациональном использовании и охране трансграничных вод от 29 января 2008 г., Правительством Монголии по охране и использованию трансграничных вод от 11 февраля 1995 г., Правительством Азербайджанской Республики о рациональном использовании и охране водных ресурсов трансграничной реки Самур от 3 сентября 2010 г.

41. В марте 2020 года по сообщению Министерства экологии и окружающей среды КНР на хвостохранилище около г. Ичунь провинции Хэйлунцзян КНР произошла утечка 2,5 млн куб. м молибденосодержащих отходов, часть из них попала в р. Ицзимихэ, из которой в р. Хуланьхэ, далее в р. Сунгари, являющуюся притоком р. Амур.

42. ФЦП «РВХК» не предусмотрено выполнение Минсельхозом, являющимся одним из государственных заказчиков Программы, мероприятий по снижению диффузного загрязнения водных объектов стоками с земель сельскохозяйственного производства.

43. Согласно данным Института водных проблем РАН (Концепция, утвержденная 13.12.2019 директором ФГБНУ ИВП РАН), которым проведена оценка условий поступления тяжелых металлов в Нижнекамское водохранилище на основе современных методов математического моделирования, анализа данных сети государственного гидрохимического мониторинга, статистической отчетности по форме «2 ТП-водхоз», около 80% общего количества меди поступает в водные объекты в результате ее вымывания из почвогрунтов, на долю поверхностного стока приходится около 20%, а со сбросами от сосредоточенных источников в водный объект поступает всего около 1% металла.

44. Концепция 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.

Таким образом, при отсутствии показателей, характеризующих сокращение диффузного стока, существующие проблемы не решаются, выполнение мероприятий по ЭРВО без учета комплекса мероприятий по уменьшению диффузного стока снижает эффективность восстановления водных объектов.

При этом европейские практики, направленные на снижение диффузного стока, включают в себя мероприятия по управлению азотом, а также осуществление политики в области пестицидов в сельском хозяйстве.

8.2.1.4. В течение трех лет с момента принятия Стратегии экологической безопасности не определены оптимальные значения показателей (индикаторов) состояния экологической безопасности, что обусловлено нарушением Правительством Российской Федерации срока утверждения Плана мероприятий по реализации Стратегии более чем на полтора года (21 месяц)<sup>45</sup> и установлением срока для определения значений показателей (в IV квартале 2020 года) позже<sup>46</sup> срока представления в Правительство Российской Федерации доклада о результатах оценки достижения значений показателей (ежегодно до 10 марта, начиная с 2020 года)<sup>47</sup>, в результате чего не определены ориентиры, характеризующие достижение целей и задач Стратегии<sup>48</sup>.

8.2.2. В ходе анализа установлено отсутствие взаимосвязки положений документов стратегического планирования, регламентирующих восстановление и ЭРВО.

Концепцией социально-экономического развития России предусмотрено снижение уровня экологического воздействия в 2–2,5 раза от базового значения 2009 года. Водной стратегией, которая разработана в целях водоресурсного обеспечения реализации Концепции, для оценки эффективности реализации мероприятий по защите и восстановлению водных объектов, до состояния, обеспечивающего экологически благоприятные условия жизни, установлены три показателя:

- 1) «Доля загрязненных сточных вод в общем объеме отводимых в водные объекты сточных вод, подлежащих очистке», значение которого должно с 89 % снизиться до 36 % в 2020 году;
- 2) «Доля водохозяйственных участков в экономически освоенной части Российской Федерации, качество воды в которых оценивается как «условно чистая» или «слабо загрязненная», в 2020 году составит 40 %;

---

45. Пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» установлен 3-месячный срок (с момента вступления Указа в силу – 19 апреля 2017 года) для утверждения Плана мероприятий по реализации стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (далее – План по реализации стратегии экологической безопасности). Фактически план утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2019 г. № 1124-р.

46. Пункт 49 Плана мероприятий по реализации стратегии экологической безопасности.

47. Пункт 50 Плана мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности.

48. Минприроды России письмом от 18 марта 2020 г. № 01-12-07/6974 сообщило Правительству Российской Федерации о невозможности представить информацию по показателям, указанным в пункте 28 Стратегии экологической безопасности, поскольку определение их значений предусмотрено в конце 2020 года.



- 3) «Объем организованного сброса загрязняющих веществ в поверхностные водные объекты», значение которого должно снизиться с 11 млн т в год до 6,6 млн т в 2020 году.

В ФЦП «РВХК», являющейся инструментом реализации Водной стратегии, отсутствуют два из трех показателей, предусмотренных Водной стратегией, и не содержится мероприятий, направленных на их достижение.

При этом значение показателя «Сокращение доли загрязненных сточных вод в общем объеме сброса в поверхностные водные объекты сточных вод, подлежащих очистке», как в первоначальной редакции ФЦП «РВХК», предусматривающей снижение в 2020 году до 45,2 % (в 1,96 раза), так и в действующей редакции – до 84,9 % (в 1,05 раза) не соответствует (ниже от 0,5 до 1,5 раза) значению аналогичного показателя, установленного Водной стратегией и Концепцией социально-экономического развития России (до 36 %, или в 2,5 раза).

Кроме того, установленное ГП-28 в части ФЦП «РВХК» значение данного показателя (84,7 %) не соответствует не только значению, достижение которого прогнозировалось Концепцией ФЦП «РВХК» в случае ее реализации по модернизационному сценарию (45,2 %), но и по инерционному сценарию (81,9 %), который признан неперспективным, поскольку не позволит достигнуть целей документов стратегического планирования. Также значение данного показателя в ГП-28 (84,7 % в 2020 году) отличается от значения показателя ФЦП «РВХК» (84,9 %), достижение которого ограничено 2019 годом.

Целевой прогнозный показатель, характеризующий осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации, «Доля водохозяйственных участков, класс качества которых (по индексу загрязнения вод) повысился»<sup>49</sup> не коррелируется с показателем Водной стратегии «Доля водохозяйственных участков в экономически освоенной части Российской Федерации, качество воды в которых оценивается как «условно чистая» или «слабо загрязненная», поскольку при расчете<sup>50</sup> его значения учитывается любое повышение класса качества воды, например, с 5 («экстремально грязная») до 4 «Г» («очень грязная») и, следовательно, он не направлен на увеличение доли водохозяйственных участков 1 и 2 класса качества воды до уровня 40 % к 2020 году.

Целевой прогнозный показатель «Доля очистных сооружений, оборудованных средствами учета и контроля качества сбрасываемых сточных вод»<sup>51</sup> также не коррелируется с показателями Водной стратегии и не направлен на достижение ее конечных результатов.

49. Утвержден приказом Минприроды России от 1 августа 2008 г. № 168 (далее – приказ Минприроды России № 168).

50. Так, приказами Росводресурсов определено, что показатель «Доля водохозяйственных участков, класс качества в процентах которых (по индексу загрязнения вод) повысился» отражает количество створов (пунктов) наблюдения за качеством воды водных объектов, на которых за отчетный период отмечено улучшение качества вод с изменением класса и (или) разряда (по УКИЗВ) и рассчитывается как соотношение количества водохозяйственных участков, класс качества которых повысился (по индексу загрязнения), единиц к количеству водохозяйственных участков, на которых определен класс качества водных ресурсов.

51. Предусмотрен приказом Минприроды России № 168.

При этом доля очистных сооружений, оборудованных средствами контроля качества сбрасываемых сточных вод, рассчитывается на основании сведений о количестве заключенных договоров на определение качества сточных вод, имеющих срочный характер, а не на основании данных о количестве очистных сооружений, оборудованных средств контроля качества сбрасываемых сточных вод.

Региональные государственные программы не содержат три вышеуказанных показателя, предусмотренных Водной стратегией.

Также в государственных программах более 30 субъектов Российской Федерации отсутствует показатель «Восстановление экологической реабилитации водных объектов», предусмотренный ФЦП «РВХК».

8.2.3. Задачи, показатели и мероприятия, определенные государственными программами и федеральными проектами, недостаточны для достижения целей и задач, предусмотренных документами стратегического планирования.

Одним из основных направлений Водной стратегии, Стратегии экологической безопасности, а также задачей ФЦП «РВХК» определено сокращение антропогенного воздействия путем выполнения мероприятий по строительству и модернизации очистных сооружений.

Согласно пункту 32 Стратегии экологической безопасности основными инструментами реализации Стратегии являются государственные программы Российской Федерации.

Однако ФП «СУВО» (ГП-28<sup>52</sup>), в рамках которого осуществляется ЭРВО, данные мероприятия не предусмотрены, как и мероприятия по водоотведению и очистке сточных вод, в результате чего при отсутствии комплексного подхода, предусматривающего снижение антропогенной нагрузки на водные объекты, повышаются риски неэффективного использования бюджетных средств, выделяемых на ЭРВО.

При планировании мероприятий по ЭРВО не осуществляется взаимоувязка мероприятий отраслевых программ в области охраны и ЭРВО, относящихся к компетенции Минприроды России и Росводресурсов, и мероприятий по строительству и реконструкции (модернизации) очистных сооружений предприятий водопроводно-канализационного хозяйства, относящихся к компетенции Минстроя России.

Так, в ходе мероприятия выявлено, что в результате невыполнения мероприятия по ремонту и реконструкции очистных сооружений в г. Липецк на р. Воронеж мероприятия по экологической реабилитации стоимостью 455,2 млн рублей, выполненные в 2014–2020 годах, не позволили достигнуть запланированного качества воды в водном объекте<sup>53</sup>.

---

52. Мероприятия по модернизации и строительству очистных сооружений предусмотрены ФП «Оздоровление Волги» и ФП «Сохранение озера Байкал», реализуемые в рамках ГП-28 и государственной программы «Охрана окружающей среды».

53. По данным Росгидромета (письмо от 30 июля 2020 г. № 140-05161/20и).

Ввиду недостаточности региональных средств проект реконструкции очистных сооружений МУП «ЛиСА» стоимостью 1,05 млрд рублей для г. Липецка, численность населения которого 509 тыс. человек, не может претендовать на получение финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию ЖКХ (далее – Фонд), поскольку не соответствует условиям ее предоставления согласно требованиям Правил № 1451<sup>54</sup> (для населенных пунктов численностью населения не более 500 тыс. человек.).

Существующие ограничения являются сдерживающим фактором, не позволяющим обеспечить комплексный подход при ЭРВО.

Реализуемые в рамках ФЦП «РВХК», государственным заказчиком которой является Минприроды России, мероприятия по ЭРВО не взаимоувязаны с мероприятиями по возмещению части затрат на финансирование инвестиционных проектов по строительству, модернизации очистных сооружений<sup>55</sup>.

Отсутствие синхронизации указанных мероприятий в документах стратегического планирования содержит риски негативного влияния на достижение национальной цели развития Российской Федерации на период до 2030 года – повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет, поскольку, как указано в Стратегии экологической безопасности, вследствие загрязнения питьевой воды химическими веществами увеличивается риск смертности (в среднем на 11 тыс. случаев ежегодно) и заболеваемости населения (в среднем на 3 млн случаев ежегодно).

8.2.4. С 2021 года после завершения ФЦП «РВХК» единственным инструментом, предусматривающим реализацию мероприятий по восстановлению и ЭРВО, останется НП «Экология» (ФП «СУВО» и ФП «Оздоровление Волги»).

При разработке национального проекта в сфере экологии<sup>56</sup> Правительству Российской Федерации следовало исходить из того, что в 2024 году необходимо обеспечить достижение цели по экологическому оздоровлению водных объектов, включая реку Волгу, и сохранению уникальных водных систем, включая озера Байкал и Телецкое.

Однако НП «Экология» не в полной мере обеспечивает достижение указанной цели, поскольку ФП «Оздоровление Волги» направлен на обеспечение устойчивого функционирования водохозяйственного комплекса Нижней Волги, а ФП «СУВО»

---

54. Правила предоставления финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры, находящихся в государственной собственности субъекта Российской Федерации или в муниципальной собственности, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 1451 (далее – Правила № 1451).

55. Предоставление субсидии юридическим лицам за счет средств 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.

56. Как предусмотрено пунктом 7 Указа № 204.

на восстановление и ЭРВО только уникальных объектов, отвечающих определенным критериям<sup>57</sup>.

Таким образом, указанные федеральные проекты недостаточны и не позволяют осуществить ЭРВО, не относящихся к уникальным и водным объектам низовьев Волги, что не позволит достичь показателей, определенных указами № 204 и № 474, и решить задачи по восстановлению нарушенных естественных экологических систем (водных экосистем), предусмотренные Основами (пункт 9), а также Стратегией экологической безопасности (пункт 25).

Анализ федеральных проектов показал, что они не включают показатели, характеризующие выполнение мероприятий, направленных на повышение качества воды, что содержит риски невыполнения задачи Стратегии экологической безопасности по повышению качества воды в загрязненных водных объектах (пункт 25).

8.2.5. Несмотря на долгосрочный характер стратегических документов, установленные в них показатели имеют фиксированное значение, за исключением федеральных проектов, без указания возможного диапазона, не учитывают возможную волатильность среды, а также реализацию рисков в долгосрочных проектах.

В результате значения показателей, предусмотренные ГП-28 и в большей степени ФЦП «РВХК», регулярно меняются, причем, как правило, в конце года, корректируя планируемое значение показателя под фактически достигнутое в соответствующем году.

Значение показателя, планируемое к достижению за период с 2012 по 2020 годы, измеряемое в км, сократилось по сравнению с первоначальной редакцией ФЦП «РВХК» (4 350 км) на 3 496 км, или на 90,7 %, и составляет 404 км, дополнительно введенное значение показателя, измеряемое в га, также неоднократно менялось и сократилось на 1 168,9 га, или на 11,7 % (с 9 994 до 8 825,1 га), при этом финансирование из федерального бюджета мероприятий по ЭРВО уменьшилось на 85 %, что указывает на отсутствие прямо пропорциональной зависимости<sup>58</sup>.

Кроме сокращения финансирования ФЦП «РВХК» изменение объемов целевого показателя обусловлено тем, что начиная с 2019 года ЭРВО по линии Росводресурсов и частично Росрыболовства осуществляется в рамках ФП «Оздоровление Волги» и ФП «СУВО».

---

57. Согласно ФП «СУВО» водный объект является уникальным, если отвечает одному из критериев: водный объект находится в границах объекта (территории), включенного в реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или является непосредственным объектом международного соглашения (меморандумов, договоров и пр.); водный объект используется в целях обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения населения; водный объект является средой обитания ценных видов рыб, эндемичных растений и животных; водный объект находится в границах поселений и активно используется населением в рекреационных целях.

58. Основания: неоднородность работ, финансируемых в рамках мероприятия по экореабилитации – на 1 км в рамках одного мероприятия могут приходиться работы как по расчистке водного объекта от донных отложений, так и совокупность иных мероприятий, например, по созданию биоплато, биогенное закрепление береговых откосов и береговой полосы в пределах прибрежных защитных полос, ликвидация в пределах прибрежных защитных полос накопленных загрязнений, а также изменение единиц измерения показателя.

В ходе анализа отчетов о реализации ФЦП «РВХК», ГП-28, а также методик расчета показателей<sup>59</sup>, установлено, что в достижении значений показателей «Восстановление и экологическая реабилитация водных объектов, (га/км)», «Площадь восстановленных водных объектов Нижней Волги нарастающим итогом (га)», «Протяженность восстановленных водных объектов Нижней Волги нарастающим итогом (км)» принимают участие несколько государственных заказчиков – Росводресурсы и Росрыболовство.

При этом плановое значение целевого показателя на год (га/км) в отношении каждого госзаказчика ФЦП, участника ГП-28 не определено, что затрудняет оценку уровня достижения реализации конкретным федеральным органом исполнительной власти планового значения, а также способствует непрозрачности механизма определения объема средств федерального бюджета, необходимого каждому госзаказчику для достижения соответствующего значения показателя.

Обязательным условием оценки планируемой эффективности государственной программы является успешное (полное) выполнение запланированных на период ее реализации показателей<sup>60</sup>.

8.2.6. Анализ достижения показателей, связанных с охраной, восстановлением и ЭРВО, установленных стратегическими документами, показал следующее.

8.2.6.1. Поскольку два<sup>61</sup> из трех показателей, предусмотренных Водной стратегией, не были установлены государственными программами федерального и регионального уровней, соответствующих мероприятий, направленных на их достижение, не предусмотрено. Минприроды России и Росводресурсы не располагают сведениями об уровне достижения значений данных показателей.

Согласно отчету о реализации ГП-28 за 2019 год фактически достигнутое значение показателя «Объем загрязненных сточных вод к общему объему сточных вод, требующих очистки, %» составило 83,56 %. По данным формы 2-ТП (водхоз) за 2019 год, доля загрязненных сточных вод к общему объему сточных вод составляет 85,2 %<sup>62</sup>.

Доля снижения составила 3,8 % (89–85,2%), что на 49,2 % меньше доли снижения показателя, предусмотренной Водной стратегией – 53 % (89–36%), что свидетельствует о том, что данный показатель в 2020 году достигнут не будет.

---

59. Методика расчета показателя «Протяженность восстановленных водных объектов Нижней Волги нарастающим итогом, км» федерального проекта «Оздоровление Волги» национального проекта «Экология», утвержденного приказом Росводресурсов от 25 марта 2019 г. № 64, Методика расчета показателя «Площадь восстановленных водных объектов Нижней Волги» федерального проекта «Оздоровление Волги» национального проекта «Экология», утвержденная приказом Росводресурсов от 26 апреля 2019 г. № 93 в редакции приказа Росводресурсов от 24 июня 2019 г. № 151.

60. Согласно пункту 16 Порядка № 588.

61. «Доля водохозяйственных участков в экономически освоенной части Российской Федерации, качество воды в которых оценивается как «условно чистая» или «слабо загрязненная» и «Объем организованного сброса загрязняющих веществ в поверхностные водные объекты».

62. Согласно данным формы 2-ТП (водхоз) объем сточных вод, требующих очистки, – 14 786,67 млн куб. м, объем загрязненных сточных вод, требующих очистки, – 12 602,33 млн куб. м.

8.2.6.2. Предусмотренный ГП 28 показатель «Доля установленных (нанесенных на землеустроительные карты) водоохранных зон и прибрежных защитных полос водных объектов в протяженности береговой линии, требующей установления водоохранных зон (участков водных объектов, испытывающих антропогенное воздействие)», значение которого к 2024 году должно составить 28 %, не учитывает результаты его фактического достижения, а также ежегодное изменение общей протяженности береговой линии, требующей установления водоохранных зон. Ежегодно данное значение уточняется Росводресурсами на основании данных регионов.

На 2020 год<sup>63</sup> общая протяженность береговой линии, требующей установления водоохранных зон (участков водных объектов, испытывающих антропогенное воздействие) на территории России, составляет 1254,4 тыс. км, что на 154,4 тыс. км, или 14 % больше, чем в 2019 году (1 099,98 тыс. км).

Анализ отчетов субъектов Российской Федерации показал, что фактически достигнутое в 2019 году значение показателя ГП-28 составило 36,5 %, что не соответствует данным отчета Минприроды России за 2019 год (34,6 %) и свидетельствует о его недостоверности.

8.2.7. В ходе исследования вопросов согласованности документов стратегического планирования с целями, задачами в области устойчивого развития ООН (далее – ЦУР) и хода их реализации<sup>64</sup> установлено, что 5 из 11 показателей, установленных для мониторинга реализации задач цели 6 ЦУР «Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех»<sup>65</sup> не увязаны с показателями документов стратегического планирования и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, в том числе в части задачи № 6.6 «к 2020 году обеспечить охрану и восстановление связанных с водой экосистем, в том числе гор, лесов, водно-болотных угодий, рек, водоносных слоев и озер», срок реализации которой заканчивается в 2020 году. Формирование официальной статистической

---

63. Согласно сводным данным расчетных таблиц по определению значений целевых прогнозных показателей на 2020 год, представляемых субъектами Российской Федерации по форме таблицы 6 приложения 25.1 Регламента формирования бюджетных проектировок Росводресурсов на 2020 год № 24, а также данным расчетных таблиц за 2019 год по регионам.

64. Согласно пункту 6 резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 6 июля 2017 г. A/RES/71/313, которой утверждены глобальные показатели достижения целей и задач в области устойчивого развития (ЦУР), закрепленные в повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, официальная статистика и данные национальных статистических систем составляют основу, необходимую для создания системы глобальных показателей. При этом национальным статистическим ведомствам как координаторам деятельности национальных статистических систем рекомендовано изучать пути интеграции в свои системы новых источников данных для удовлетворения новых потребностей в данных, которые возникают в связи с повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

65. «Уровень нагрузки на водные ресурсы: забор пресной воды в процентном отношении к имеющимся запасам пресной воды», «Степень внедрения комплексного управления водными ресурсами (от 0 до 100)», «Доля трансграничных водных бассейнов, охваченных действующими договоренностями о сотрудничестве в области водопользования», «Объем официальной помощи в целях развития, выделенной на водоснабжение и санитарии в рамках координируемой государственной программы расходов», «Доля местных административных единиц, в которых установлены и действуют правила и процедуры участия местных общин в улучшении водного хозяйства и санитарии».

информации по 5 показателям цели 6 ЦУР предусмотрено Федеральным планом статистических работ<sup>66</sup>.

Задача № 6.6 реализуется в том числе посредством выполнения Минприроды России обязательств Российской Федерации в рамках Рамсарской конвенции о водно-болотных угодьях<sup>67</sup>, мероприятия которой государственными программами Российской Федерации<sup>68</sup> не предусмотрены. Список из 35 водно-болотных угодий не обновлялся с 1994 года (26 лет), причем только для 3 имеются планы управления, для 30 – планы отсутствуют, для 2 – в стадии подготовки<sup>69</sup>. Недостаточно эффективно осуществляется информационное сопровождение реализации Рамсарской конвенции на национальном уровне<sup>70</sup>.

Таким образом, оценка целей, задач, показателей документов стратегического планирования и результатов их реализации показала отсутствие достаточной взаимоувязки показателей и мероприятий с целями и задачами документов стратегического планирования, а также недостаточность механизмов для реализации цели повышения качества вод и экологической реабилитации водных объектов, что повлекло недостижение показателей Водной стратегии и риски недостижения целей по обеспечению экологической безопасности и оздоровлению водных объектов, предусмотренных Стратегией экологической безопасности и Указом № 204.

## 9. Выводы

**9.1. Мероприятия по ЭРВО осуществлялись исключительно за счет бюджетных средств в размере 10 676,0 млн рублей, из них средства федерального бюджета – 9 053,2 млн рублей.**

При уменьшении объема финансирования ФЦП «РВХК» за счет средств федерального бюджета в 2,6 раза финансовое обеспечение мероприятий ЭРВО сократилось в 4,8 раза (на 28 336,2 млн рублей) с 35 776,7 млн рублей до 7 440,5 млн рублей.

Значение показателя «Восстановление и экологическая реабилитация водных объектов» уменьшилось в 10,8 раза (с 4 350 км до 404 км) и на 11,7% (с 9 994 до 8 825,1 га).

---

66. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р.

67. Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, принята 2 февраля 1971 года в г. Рамсар (Иран).

68. Осуществляется в основном в рамках сотрудничества с общественными и международными организациями. Так, проект «Восстановление торфяных болот в России в целях предотвращения пожаров и смягчения изменений климата» реализуется в рамках Меморандума о сотрудничестве в области сохранения и рационального использования водно-болотных угодий Российской Федерации, подписанного между Минприроды России и Международной организацией по сохранению водно-болотных угодий (Wetlands International).

69. Данные, размещенные на сайте Рамсарской конвенции (<https://rsis Ramsar.org>).

70. Отсутствует информационная система по водно-болотным угодьям, информация на сайте Рамсарской конвенции не обновляется.

9.2. Документы стратегического планирования недостаточно проработаны, что содержит риски недостижения предусмотренных в них целей и задач.

9.2.1. В течение трех лет с момента принятия Стратегии экологической безопасности не определены оптимальные значения показателей (индикаторов) состояния экологической безопасности, в результате чего не установлены ориентиры, характеризующие достижение целей и задач Стратегии.

При осуществлении ЭРВО не предусмотрены программными документами в сфере охраны и использования водных объектов (ФЦП «РВХК», ГП-28, ФП «Оздоровление Волги», ФП «СУВО») мероприятия по сокращению загрязнения водных объектов стоками с сельскохозяйственных территорий, площадей, занятых отвалами и отходами, что является следствием отсутствия в документах стратегического планирования показателей по сокращению диффузного стока.

9.2.2. Не нашли отражения в ФЦП «РВХК» и государственных программах субъектов Российской Федерации два из трех показателей Водной стратегии, в результате чего мероприятия, направленные на их достижение, не предусмотрены.

Реализацию мероприятий по защите и восстановлению водных объектов можно признать неэффективной, исходя из оценки достижения количественных показателей, предусмотренных Водной стратегией (значения ни одного из трех показателей не достигнуты).

9.2.3. Отсутствует корреляция задач и мероприятий документов ФЦП «РВХК» и ФП «СУВО» по ЭРВО с мероприятиями отраслевых программ по строительству и модернизации очистных сооружений (Минстрой России), что не соотносится с целями Водной стратегии<sup>71</sup> и задачами Стратегии экологической безопасности<sup>72</sup> по восстановлению водных экосистем и повышению качества воды.

9.2.4. Недостаточны для реализации целей и задач документов стратегического планирования существующие механизмы ЭРВО в рамках НП «Экология», поскольку не позволяют осуществить ЭРВО, не относящихся к уникальным водным объектам и водным объектам низовьев Волги.

9.2.5. Увязаны с задачами ЦУР 6 «Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех» шесть из 11-ти показателей документов стратегического планирования Российской Федерации.

---

71. Пункт 2 раздела III: «Охрана и восстановление водных объектов до состояния, обеспечивающего экологически благоприятные условия жизни населения, предполагают решение ряда задач по снижению антропогенной нагрузки на водные объекты, охране подземных вод от загрязнения, реабилитации водных объектов и ликвидации накопленного экологического вреда».

72. Подпункт «а» пункта 25: «предотвращение загрязнения поверхностных и подземных вод, повышение качества воды в загрязненных водных объектах, восстановление водных экосистем».



**9.3. Недостаточна результативность принятых мер<sup>73</sup>, направленных на сохранение и восстановление водных объектов, включающих в себя в том числе разработку соответствующих законодательных актов, организацию мониторинга водных объектов, снижение антропогенного воздействия, планирование и проведение ЭРВО и государственный контроль за использованием и охраной водных ресурсов, что влечет риски неэффективного расходования бюджетных средств.**

9.3.1. В результате отсутствия в действующем законодательстве Российской Федерации понятия «экологическая реабилитация водного объекта» различные ведомства используют различные подходы при проведении ЭРВО, мероприятия имеют различную направленность (состояние качества воды (Росводресурсы), биологических ресурсов (Росрыболовство).

9.3.2. Недостаточны для эффективного восстановления водных экосистем меры по снижению антропогенной нагрузки на водные объекты.

Несмотря на общее снижение сброса загрязненных сточных вод в 2012–2018 годах в Российской Федерации (с 15,7 млрд куб. м в 2012 году до 13,1 млрд куб. м в 2018 году). В последние годы наблюдается увеличение объема сброса некоторых загрязняющих веществ.

Отмечается рост доли проб воды из водоемов I категории<sup>74</sup>, не соответствующих санитарно-эпидемиологическим требованиям по санитарно-химическим показателям с 21,9 % в 2012 году до 30,1 % в 2020 году.

9.3.2.1. Существующий механизм предоставления разрешений на сброс веществ не стимулирует водопользователей к сокращению сброса загрязняющих веществ в водные объекты ввиду установления лимита (объем сброса сверх норматива) по фактическому сбросу.

Не установлен действующим законодательством Российской Федерации порядок определения лимита, включая его максимальный размер.

Кроме того, не установлена ответственность за невыполнение водопользователем в период действия разрешения на сброс в пределах лимитов мероприятий по снижению сбросов.

9.3.2.2. Мониторинг негативного воздействия очистных сооружений на водные объекты осуществляется не в полной мере в результате неполного оснащения очистных сооружений (на 1 января 2020 года не оборудовано 23,7%, или 1831 очистное сооружение) средствами учета сточных вод.

9.3.3. Не позволяют обеспечить актуальность и полноту данных АИС ГМВО существующие проблемы и недостатки в работе гидрологической наблюдательной

---

73. Ввиду недостижения показателей Водной стратегии в полном объеме.

74. Используются в качестве источника питьевого и хозяйственно-бытового водопользования, а также для водоснабжения предприятий пищевой промышленности.

сети Росгидромета (низкая плотность наблюдательной сети, недостаточный уровень модернизации гидропостов).

9.3.4. Недостатки в работе информационных систем в сфере охраны водных объектов и территориального планирования снижают эффективность государственного мониторинга водных объектов, на основании которого принимаются управленческие решения (АИС ГМВО и АИС ГВР (отсутствие автоматического ввода и обмена данными, их несвоевременное и неполное предоставление); ГВР, ЕГРН, ФГИС ТП в части данных о водоохранных зонах и прибрежных защитных полосах (размещаются в разных форматах, не коррелируется друг с другом, автоматический обмен данными не предусмотрен).

9.3.5. Не осуществлялась в первоочередном порядке ЭРВО источников питьевого водоснабжения и наиболее загрязненных водных объектов.

На этапе планирования нормативными документами не определена приоритетность выбора объектов для проведения мероприятий по ЭРВО в зависимости от таких показателей, как: степень загрязнения водного объекта, класс качества воды водного объекта до начала мероприятия, назначение водного объекта (используется ли он для целей питьевого водоснабжения), количество случаев ВЗ и ЭВЗ.

9.3.6. Контроль и надзор за реализацией субъектами Российской Федерации в рамках ЭРВО мероприятий по ликвидации (минимизации) источников негативного воздействия на водные объекты со стороны Росводресурсов и уполномоченных органов власти не осуществляется ввиду отсутствия соответствующих полномочий.

Фактически указанные мероприятия в большинстве случаев не выполняются или выполняются не полностью при полном финансировании и выполнении мероприятий по ЭРВО (Липецкая область, Московская область, Республика Татарстан, общая сумма на ЭРВО составила 1,3 млрд рублей).

9.3.7. При отсутствии контроля со стороны Росводресурсов часть мероприятий по ЭРВО, реализуемых в субъектах Российской Федерации, не соответствуют мероприятиям СКИОВО, что влечет недостижение их показателей по снижению негативного воздействия на водные объекты (СКИОВО бассейна р. Дон).

9.3.8. ФП «Оздоровление Волги» и ФП «СУВО» не предусматривают показателя улучшения класса качества воды, а в ФЦП «РВХК» с 2017 года класс качества воды исключен из показателей результативности предоставления субсидии субъектам Российской Федерации, что не направлено на решение цели Водной стратегии по повышению качества воды в водных объектах.

9.3.9. После завершения мероприятий по ЭРВО класс качества воды по ряду объектов не улучшился, а по ряду – ухудшился (например, Брянская, Владимирская, Тамбовская, Томская области, Республика Удмуртия), что свидетельствует о неэффективном использовании бюджетных средств в сумме 569,2 млн рублей,

согласно показателям, установленным в пункте 15 Методики оценки эффективности реализации ФЦП «РВХК» (приложение № 13 к ФЦП «РВХК»).

9.3.10. Установлены факты размещения изъятых в ходе ЭРВО донных отложений на землях лесного фонда, сельхозназначения, особо охраняемых территорий при отсутствии контроля заказчиков по мероприятиям ЭРВО, что создает высокие риски вторичного загрязнения природной среды.

9.3.11. За 2012–2019 годы сумма возмещения вреда, причиненного водным объектам, составила 5,2 млрд рублей, или 23 % от размера предъявленного вреда (22,4 млрд рублей). Основными причинами низкого уровня возмещения вреда являются длительные судебные разбирательства, банкротство организаций.

**9.4.** Действующие в настоящее время международные соглашения в большинстве случаев не предусматривают механизмов возмещения ущерба, нанесенного трансграничным воздействием на водные объекты, что может создавать риски в обеспечении интересов страны в сфере экологии.

Кроме того, не заключены межправительственные соглашения в области мониторинга и снижения трансграничного загрязнения вод с пятью сопредельными с Россией государствами.

## 10. Предложения

**10.1.** Направить информационное письмо Правительству Российской Федерации с предложением проработать вопросы по:

- возможности разработки стратегического документа федерального уровня, предусматривающего дальнейшее развитие водохозяйственного комплекса в том числе посредством осуществления сохранения и восстановления водных объектов во взаимосвязи с осуществлением мер по снижению антропогенной нагрузки на них (путем строительства и модернизации очистных сооружений, в том числе в рамках федеральных проектов «Чистая вода» и «СУВО», снижения диффузного стока и др.);
- внесению изменений в нормативные правовые акты, позволяющие населенным пунктам, численностью свыше 500 тыс. человек, претендовать на получение финансовой поддержки для реализации проектов по модернизации систем коммунальной инфраструктуры;
- унификации формата и автоматизации обмена данными о границах водоохраных зон, размещаемыми в различных информационных системах, в целях охраны водных объектов и развития прилегающих территорий;
- заключению межправительственных соглашений по вопросам мониторинга качества трансграничных вод и снижения их загрязнения, возмещения причиненного ущерба;

- формированию перечня национальных показателей достижения ЦУР 6, не включенных в Федеральный план статистических работ.

**10.2.** Направить информационное письмо Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации с предложением проработать вопросы по:

- определению в законодательстве Российской Федерации понятий «экологическая реабилитация водных объектов», «диффузный сток», принятию мер по учету его источников, определению мероприятий по снижению негативного воздействия на водные объекты рассредоточенного (диффузного) стока и обеспечению их взаимоувязки с мероприятиями по ЭРВО;
- совершенствованию механизма планирования и проведения мероприятий по ЭРВО, в том числе в части установления критериев оценки, подлежащих учету при выборе на этапе планирования объектов, требующих восстановления в первоочередном порядке и порядок их проведения, приоритизации выполнения работ в отношении объектов, являющихся источниками питьевого водоснабжения и испытывающих наибольшее антропогенное воздействие, соблюдения комплексного подхода, предусматривающего выполнение на первоначальном этапе ЭРВО мероприятий по ликвидации либо минимизации источников негативного воздействия на водные объекты, а также установления для субъектов Российской Федерации и подведомственных учреждений показателя результативности предоставления субсидии, учитывающего изменение класса качества воды в водном объекте по результатам проведения ЭРВО. Следует также принимать во внимание сведения о периоде наибольшего сохранения положительного влияния планируемого мероприятия на качество соответствующего водного объекта;
- наделению соответствующего органа власти полномочиями по контролю за выполнением заявляемых субъектом Российской Федерации мероприятий по ликвидации (минимизации) источников негативного воздействия на водные объекты в рамках выполнения мероприятий по ЭРВО, а также об определении порядка его осуществления;
- определению порядка расчета значения целевого прогнозного показателя, характеризующего долю очистных сооружений, оборудованных средствами контроля качества сбрасываемых сточных вод;
- целесообразности завершения мероприятия по ЭРВО в Ярославской области;
- установлению порядка определения лимита на сбросы загрязняющих веществ, порядка разработки и согласования плана снижения сбросов, а также механизмов мотивации водопользователей по снижению сбросов;
- доработке имеющихся информационных ресурсов участников ГМВО (Росводресурсы, Росгидромет, Роснедра, Росприроднадзор, уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации) с возможностью их последующей интеграции в рамках единой «цифровой платформы» речных бассейнов, включая систему экологического онлайн-мониторинга;
- повышению уровня информационного сопровождения официального сайта Рамсарской конвенции, в том числе по обновлению списка находящихся

на территории России водно-болотных угодий, имеющих международное значение, рассмотрению вопроса обеспечения выполнения мероприятий, связанных с реабилитацией водно-болотных угодий, в рамках государственных программ;

- внесению изменений в Порядок в части установления требования о реализации извлеченного донного грунта при проведении дноуглубительных и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов, на возмездной основе.

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

**10.4.** Направить информационное письмо в Совет Безопасности Российской Федерации.

**10.5.** Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

