

УДК 502.35

## ОБ ОЦЕНКЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ВОДНОЙ СТРАТЕГИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2020 ГОДА

© 2016 г. Ю.Б. Мерзликина, К.В. Крутикова, Е.Е. Морозова,  
Н.Б. Прохорова

*ФГБУ «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов», г. Екатеринбург, Россия*

**Ключевые слова:** Водная стратегия Российской Федерации, водохозяйственный комплекс, стратегические цели, целевые индикаторы, водохозяйственные мероприятия, финансирование.



Ю.Б. Мерзликина    К.В. Крутикова    Е.Е. Морозова    Н.Б. Прохорова

Проанализированы инструменты реализации Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года, целевые индикаторы, степень достижения целевых показателей, дана оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти различного уровня по выполнению положений программы. Выявлены основные проблемы, возникающие в ходе достижения стратегических целей и задач. Рассмотрена система целевых индикаторов и методология их расчета, приведены результаты независимого мониторинга реализации целевых показателей стратегии.

Как основной инструмент реализации Водной стратегии рассмотрены целевые программы трех уровней: федерального, бассейнового и регионального. Ключевая роль отведена федеральной целевой программе «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах». Приведен краткий анализ целевых индикаторов, заложенных в Водной стратегии и федеральной целевой программе, их выполнение, проблемы достижения и особенности установления. Помимо анализа степени достижения официальных целевых показателей предпринята попытка оценки некоторых параметров состояния во-

дохозяйственного комплекса, косвенно характеризующих эффективность реализации Водной стратегии и формирующих систему независимого мониторинга. Для более четкого понимания болевых точек реализации Водной стратегии проанализированы региональные аспекты достижения ожидаемых результатов и целевых показателей, результаты проиллюстрированы на тематических картах. В статье также рассмотрены предпосылки для пересмотра основных положений Водной стратегии на период до 2030–2035 года.

Водная стратегия Российской Федерации предназначена для развития положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р [1], в сфере использования и сохранения водохозяйственного комплекса страны. В стратегии определены основные направления деятельности по развитию водохозяйственного комплекса (ВХК), призванные обеспечить устойчивое и безопасное водопользование, охрану водных объектов, защиту от негативного воздействия вод. Водная стратегия РФ введена в действие семь лет назад, поэтому в настоящее время представляется возможным оценить промежуточные результаты и подвести предварительные итоги эффективности ее реализации.

Основным инструментом выполнения целей и задач Водной стратегии являются федеральные целевые программы (ФЦП). В структуре документов по программно-целевому планированию ключевую роль играет ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» [2], (рис. 1).

В ФЦП включены конкретные водохозяйственные и водоохранные мероприятия, направленные на достижение целевых ориентиров Водной стратегии. При этом можно выделить три уровня реализации положений Водной стратегии – федеральный, бассейновый и региональный, на которых решаются как проблемы регионов, так и, что более принципиально, водных бассейнов. Так, разработанные Схемы комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО) объединяют мероприятия в рамках бассейна реки, а региональные программы по развитию водохозяйственного комплекса – в рамках отдельных регионов.

Необходимо отметить, что для оценки эффективности реализации мероприятий по развитию водохозяйственного комплекса, как правило, используются характеризующие его состояние целевые индикаторы, по которым возможен мониторинг результативности реализации программ. Водная стратегия не содержит перечня целевых индикаторов, в ней перечислены ожидаемые результаты, сгруппированные по основным направлениям. При этом девять из 13 основных показателей обеспечены статистической еже-



годной информацией и могут быть проконтролированы. Достаточно четкая система целевых индикаторов выстроена в ФЦП. В таблице приведены результаты оценки текущей степени достижения некоторых показателей по основным стратегическим направлениям.

Отметим, что наметившиеся тенденции изменения показателей разнонаправлены. В отдельных случаях их развитие проходит в обратном от необходимого направлении. Например, объем потерь воды при транспортировке за время реализации мероприятий увеличился, что свидетельствует об ухудшении ситуации и отклонении от программы. Значения по другим показателям, таким, к примеру, как доля загрязненных сточных вод в общем объеме отводимых в водные объекты сточных вод, как и должно, снижается, однако столь незначительными темпами, что достижение целевого уровня к 2020 г. маловероятно. Тем не менее, доля аварийных гидротехнических сооружений и удельная водоемкость валового внутреннего продукта (ВВП), судя по отчетным данным, значительно снижены, и, вероятно, достигнут целевых значений.

**Таблица.** Целевые индикаторы Водной стратегии и ФЦП с разделением по ключевым стратегическим целям

Наименование целевого индикатора	Значение показателя		
	Исходное значение в Водной стратегии (2009 г.) [3]	Отчетное значение (конец 2014 г.) [4]	Плановое значение в Водной стратегии (2020 г.)
<b>Гарантированное обеспечение водными ресурсами населения и отраслей экономики</b>			
Удельная водоемкость валового внутреннего продукта Российской Федерации, м <sup>3</sup> /тыс. руб. (в ценах 2007 г.)	2,4	2,0	1,4
Объем потерь воды при транспортировке, % от общего объема забора из природных источников	10	12,2	5
<b>Охрана и восстановление водных объектов</b>			
Доля водохозяйственных участков в экономически освоенной части Российской Федерации, качество воды в которых оценивается как «условно чистая» или «слабо загрязненная», %	–	н/д	40
Доля загрязненных сточных вод в общем объеме отводимых в водные объекты сточных вод, %	89	86,9	36
Объем организованного сброса загрязняющих веществ в поверхностные водные объекты, млн т в год	11	7,65	6,6
<b>Обеспечение защищенности населения и объектов экономики от негативного воздействия вод</b>			
Доля защищенных сооружениями инженерной защиты территорий, подверженных наводнениям и другому негативному воздействию вод, %	16	н/д	50
Численность населения, защищенного от наводнений и другого негативного воздействия вод, млн чел.	1,9	2,6	4,75
Доля аварийных гидротехнических сооружений, %	5	3,2	0

Оценка фактических значений (на 2014 г.) некоторых целевых показателей затруднительна, поскольку расчетные показатели на основе фактических данных по приведенной в федеральной целевой программе методологии не совпадают с приводимыми в отчетных данных. По нескольким показателям не совпадает целевое значение, установленное Водной стратегией и ФЦП к 2020 г. Так, в Водной стратегии установлено, что доля загрязненных сточных вод в общем объеме отводимых в водные объекты сточных вод, подлежащих очистке, к 2020 г. должна достигнуть 36 %, в ФЦП – 61 %. С другой стороны, в ФЦП установлены промежуточные целевые показатели на каждый год реализации мероприятий программы, которые могут быть откорректированы в установленном порядке при изменении бюджетного финансирования [4]. За первую половину периода действия программы планируется постепенное снижение этого показателя (с 88,6 % в 2012 г. до 83 % в 2016 г.), в то время как за вторую половину, с 2016 по 2020 гг., по этому же показателю установлено снижение сразу на 22 %. В соответствии с отчетными данными о ходе реализации ФЦП [4] фактическое значение показателя в 2014 г. составляет 89,6 %, что до десятых долей совпадает с откорректированным целевым значением на этот год. Подобным образом фактическое (отчетное) значение, публикуемое ведомствами, равно запланированному по абсолютному большинству целевых показателей.

Помимо анализа степени достижения официальных целевых показателей в рамках данной работы предпринята попытка оценки некоторых параметров состояния водохозяйственного комплекса, косвенно характеризующих эффективность реализации Водной стратегии и формирующих систему независимого мониторинга. К тенденциям, отражающим эти параметры можно отнести:

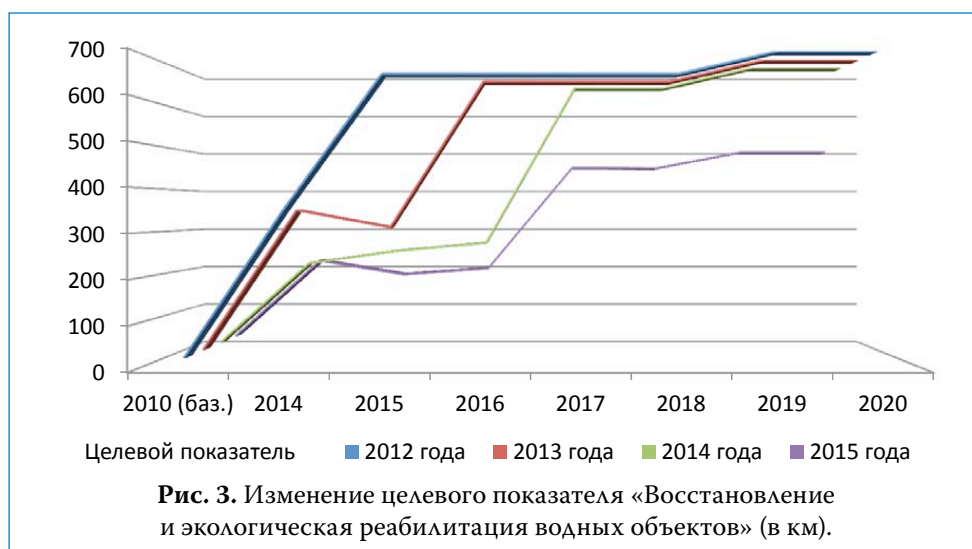
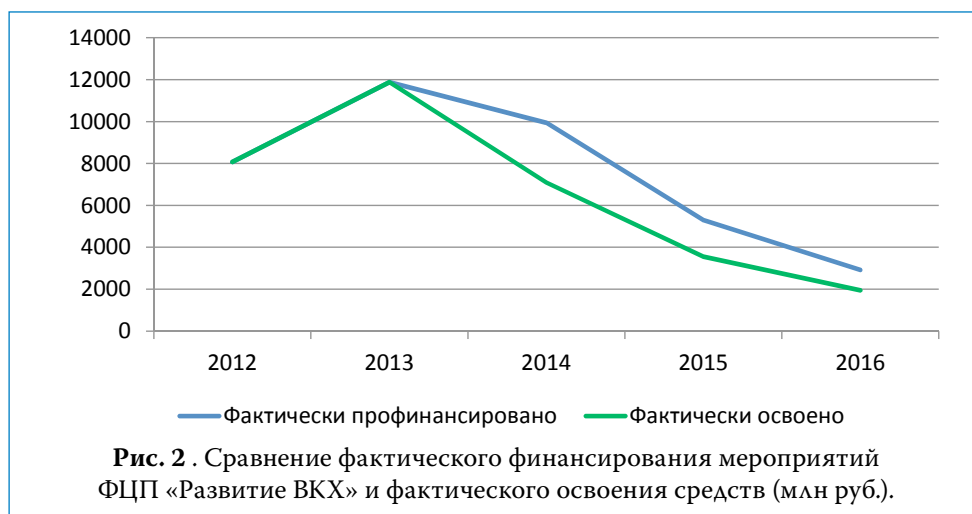
- соотношение объемов запланированного, фактического и освоенного финансирования мероприятий ФЦП [4] (рис. 2). Как правило, запланированные объемы финансирования фактически сокращаются, а осваиваются в еще меньшей степени;

- систематическая корректировка целевых показателей достижения целей Водной стратегии в сторону снижения оптимистичности перспектив развития водохозяйственного комплекса. Например, на рис. 3 отражены параметры ежегодно пересматриваемого показателя «Восстановление и экологическая реабилитация водных объектов»;

- снижение физического объема инвестиций в основной капитал на охрану и рациональное использование водных ресурсов в период 2009–2011 гг. Так, в 2013 г. по предприятиям, относящимся к «сельскому хозяйству, охоте и лесному хозяйству», «металлургическому производству и производству готовых металлических изделий», «удалению сточных вод,

отходов и аналогичной деятельности» зафиксировано падение инвестиций в значимых объемах [5];

- доля капиталовложений в водоохраные и водосберегающие объекты от общей суммы инвестиций в национальную экономику в 2014 г. составила 0,45 %, из которых только 6 % – из федерального бюджета [5];
- темпы роста водозабора в 2014 г. несколько выше темпов роста ВВП [5];
- территориальное распределение экстремального отклонения фактических региональных целевых показателей от установленных в целом по России (рис. 4).



Для более четкого понимания болевых точек реализации Водной стратегии были проанализированы региональные аспекты достижения ожидаемых результатов и целевых показателей. Результаты этого анализа проиллюстрированы на тематических картах, на которых четко прослеживаются регионы, где необходимо приложить основные усилия для выполнения запланированных показателей.



Рис. 4. Результаты реализации стратегии по показателю «Потери воды при транспортировке».

Одним из условий успешной реализации стратегии является ясное понимание поставленных целей и определение приоритетов на местах основной деятельности. Для Водной стратегии это бассейновый и региональный уровень.

Анализ региональных программ развития водохозяйственного комплекса показал, что не во всех регионах достаточно четко осознают важность государственных приоритетов и стратегических целей и стремятся к достижению целевых показателей (рис. 5). Это существенно повышает риск отставания в достижении целевых показателей и может привести к перенесению сроков реализации программ. Основными причинами несоответствия региональных программ целевым ориентирам стратегии являются:

- несовпадение общероссийских ключевых проблем водохозяйственного комплекса и региональных особенностей (т. е. проблема не отнесена к приоритетным в регионе);
- недостаточная эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов федерации;
- недостаточный уровень финансирования водохозяйственного комплекса на региональном уровне (в случае осознания региональной властью необходимости включения мероприятий, направленных на решение федеральной приоритетной проблемы, но отсутствии средств регионального бюджета);
- несоответствие действующей (обновленной) региональной программы приоритетам стратегии будет отмечено, если проблема уже решена (в этом случае несоответствие не является негативным фактором).

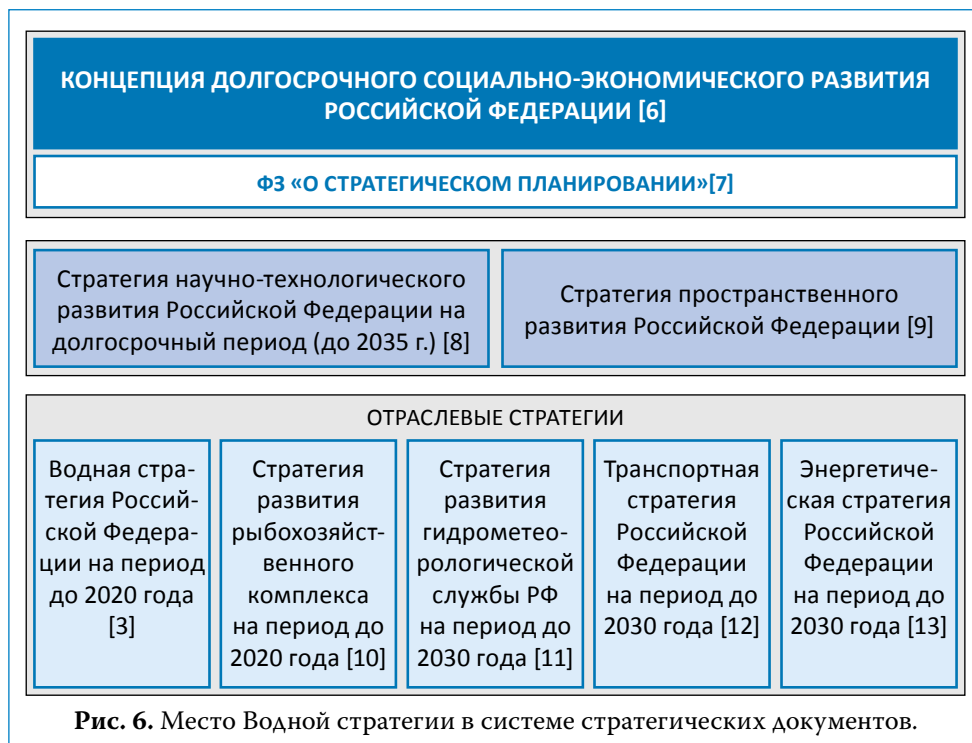


Рис. 5. Соответствие приоритетных проблем региональных программ.

Вхождение в состав Российской Федерации Крымского полуострова также вносит свои коррективы в связи с необходимостью распространения реализации стратегических задач по развитию водохозяйственного комплекса на новых региональных участниках.



Если рассматривать этапы развития системы стратегического планирования, частью которой является Водная стратегия (рис. 6), новый виток обозначен принятием в 2014 г. федерального закона «О стратегическом планировании». В связи с этим многие отраслевые и надотраслевые стратегии должны быть откорректированы в соответствии с требованиями современного законодательства, а также с учетом тенденций экономического развития страны. Очевидно, что назрела необходимость обновления и Водной стратегии.



Оценка места и роли Водной стратегии в системе стратегического планирования показала тесную взаимосвязь многих аспектов социально-экономического развития России с состоянием водного фонда и ВХК. Многие стратегические документы разработаны после принятия Водной стратегии и не всегда в полной мере учитывают необходимость реализации ее принципов. Одновременно Водная стратегия уже не в полной мере соответствует требованиям принятых позднее нормативно-правовых документов, что требует ее коренного пересмотра и совершенствования с проработкой современных ключевых вызовов (внешних и внутренних). В связи с этим назрела необходимость подготовки научно обоснованных предложе-

ний по актуализации стратегии развития водохозяйственного комплекса Российской Федерации с учетом опыта ее реализации, появления новых участников водохозяйственного комплекса (необходимость интеграции водохозяйственной системы Крымского полуострова в мероприятия по обеспечению устойчивого функционирования ВХК России), разработки прогнозов социально-экономического развития РФ на период до 2030–2035 гг., а также перехода к экологическому нормированию на принципах наилучших доступных технологий.

Данная статья открывает серию публикаций о проблемах реализации Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года. Планируется проанализировать стратегические ориентиры развития водохозяйственного комплекса страны до 2030 г., вопросы научно-методического обеспечения разработки Водной стратегии Российской Федерации до 2030 г. и выработать предложения по корректировке направлений Водной стратегии.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Рекомендации «круглого стола» на тему: «О ходе реализации Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» / Госдума Федерального Собрания РФ шестого созыва. Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии. 8 декабря 2014 г. Режим доступа: [[www.komitet2-21.km.duma.gov.ru](http://www.komitet2-21.km.duma.gov.ru)]. Дата обращения: 25 октября 2016 г.
2. Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2012 г. № 350 «О федеральной целевой программе «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012 – 2020 годах». Режим доступа: [<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70066354/#ixzz4pvpf1v8l>] Дата обращения: 25 октября 2016 г.
3. Распоряжение Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии РФ на период до 2020 года». Режим доступа: [<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2069399/>]. Дата обращения: 20 октября 2016 года.
4. Аналитические материалы реализации ФЦП за 2014 г. Режим доступа: <http://fcrvhk.Execution-of-the-program/implementetation-reports/analitics/>. Дата обращения: 25 октября 2016 г.
5. Государственный доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2014 году». М.: НИА-Природа, 2015. 270 с.
6. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». Режим доступа: [[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_82134/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/)]. Дата обращения 25 октября 2016 г.
7. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). Режим доступа: [<http://base.garant.ru/70684666/>]. Дата обращения 25 октября 2016 г.
8. Проект Указа Президента РФ «О стратегии научно-технологического развития Российской Федерации на долгосрочный период» (подготовлен Минобрнауки

- России 21.06.2016). Режим доступа: [<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56574109/>]. Дата обращения 25 октября 2016 г.
9. Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 года № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». Режим доступа: [<http://base.garant.ru/71170676/>]. Дата обращения 25 октября 2016 г.
  10. Приказ Росрыболовства от 30 марта 2009 г. № 246 «Об утверждении Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года». Режим доступа: [<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2068101/>]. Дата обращения: 25 октября 2016 г.
  11. Проект «Стратегия развития гидрометеорологической службы Российской Федерации на период до 2030 года. Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=145536>.
  12. Распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р «Об утверждении транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года». Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/94460/>. Дата обращения: 25 октября 2016 г.
  13. Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об энергетической стратегии России на период до 2030 года». Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/96681/>. Дата обращения: 25 октября 2016 г.

#### **Сведения об авторах:**

Мерзликина Юлия Борисовна, канд. экон. наук, заведующая отделом научно-методического обеспечения управления водными ресурсами, ФГБУ «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов» (ФГБУ РосНИИВХ), Россия, 620049, г. Екатеринбург, ул. Мира, 23; e-mail: [ros\\_julia@mail.ru](mailto:ros_julia@mail.ru)

Крутикова Ксения Валерьевна, канд. экон. наук, заведующая сектором экономики водопользования отдела научно-методического обеспечения управления водными ресурсами, ФГБУ «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов» (ФГБУ РосНИИВХ), Россия, 620049, г. Екатеринбург, ул. Мира, 23; e-mail: [krutikovak@mail.ru](mailto:krutikovak@mail.ru)

Морозова Елена Евгеньевна, младший научный сотрудник, отдел научно-методического обеспечения управления водными ресурсами, ФГБУ «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов» (ФГБУ РосНИИВХ), Россия, 620049, г. Екатеринбург, ул. Мира, 23; e-mail: [morozova\\_ee@mail.ru](mailto:morozova_ee@mail.ru)

Прохорова Надежда Борисовна, д-р экон. наук, профессор, директор ФГБУ «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов» (ФГБУ РосНИИВХ), 620049, г. Екатеринбург, ул. Мира, 23; e-mail: [wrm@wrm.ru](mailto:wrm@wrm.ru)