

О ВОЗМОЖНОСТИ И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГЛАМЕНТИРОВАНИЯ ЭКСПЛУАТАЦИИ ТЕРРИТОРИЙ, ПРИЛЕГАЮЩИХ К ГИДРОУЗЛАМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Шумакова Е.М., Ващенко М.О.* (Россия, г. Москва)

***Аннотация.** Рассматриваются вопросы регламентирования безопасности ГТС и окружающих территорий в РФ и за рубежом, предлагается введение понятия приплотинных территорий на основе территориальных и критериальных принципов, государственное регламентирование эксплуатации приплотинных территорий на основе актов, содержащих элементы действующих норм с научно обоснованными дополнениями.*

Введение

В настоящее время на территории РФ расположено 6 из восемнадцати крупных мировых водохранилищ, 14 гидроэлектростанций мощностью свыше 1000 МВт, эксплуатируются 330 крупных водохранилищ (емкостью более 10 млн м³). В нижних бьефах гидротехнических сооружений (ГТС), в зонах потенциального затопления, проживает около 10 млн человек.

Большинство крупных плотин в нашей стране построено после середины прошлого века. Несмотря на то, что нет однозначной корреляции между авариями на гидротехнических сооружениях и их возрастом, по мере эксплуатации надежных объектов риск аварии возрастает [1]. География аварий на плотинах разнообразна: США, Индия, Италия, Южная Корея, Франция, Бразилия, Китай, Россия и ряд других стран. Основные причины аварий – конструктивные особенности плотин, природная и наведенная сейсмичность, гидрологические процессы и влияние режимов эксплуатации ГТС, особые свойства грунтов оснований и др. Авторы уже писали о необходимости упорядочить освоение и эксплуатацию приплотинных территорий. В данном докладе рассматривается возможность государственного регулирования в рамках существующих в настоящий момент норм: анализируются направления государственной политики в области регламентирования эксплуатации ГТС и водохранилищ, примеры государственного регулирования эксплуатации особых природных и природно-техногенных территорий в РФ и за рубежом, возможность регламентации эксплуатации приплотинных территорий крупных ГТС как особо выделенного объекта государственного регулирования.

Понятие приплотинной территории как объекта государственного регулирования

Одним из инструментов государственного регулирования являются законодательные и правовые документы, издаваемые государством [1]. Понятие территории можно рассматривать с разных точек зрения. Территория связана с государством и представляет собой пространство для осуществления на нем государственной власти. Согласно ст. 67 Конституции территория включает в себя территории субъектов, внутренние воды и территориальные моря, воздушное пространство над страной. Каждая территория имеет особенности государственного регулирования, эти положения могут быть применены к приплотинной территории.

В данное время понятие приплотинной территории как объекта регулирования не сформировано; на качественном уровне оно понимается как земельный участок и (или) акватория в некоторых

* Шумакова Елена Михайловна, ИВП РАН; Ващенко Максим Олегович, факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

границах, которые можно установить в соответствии с земельным законодательством, в соответствии с водным законодательством [2], др., и эти границы для различных областей экономической деятельности и правового регулирования будут существенно различаться. Государственному регулированию подлежат все объекты экономики [1]. Приплотинная территория в общем понимании представляет собой объект экономики, так как здесь располагается гидроузел и различные сооружения и предприятия, объекты инфраструктуры и социальную культуру. Все объекты гидротехнических сооружений являются объектами различных степеней опасности. И задача государства – обеспечить безопасность деятельности этих сооружений. Таким образом, приплотинная территория может быть объектом государственного регулирования с позиций территориальных, экономических и обеспечения безопасности.

Воздействие крупных ГТС на окружающую среду

Создание крупных гидроузлов оказывает на окружающую среду глобальное воздействие, систематизированное в рамках работы международной Комиссии по крупным плотинам. Первоначальная цель Комиссии заключалась в поощрении достижений в области планирования, проектирования, строительства, эксплуатации и технического обслуживания больших плотин и связанных с ними строительных работ, затем на первый план вышли проблемы безопасности плотин, воздействие на окружающую среду; в последнее время новыми целями является оптимизация планирования и строительства плотин, освоение международных рек, обеспечение информации для населения. В РФ оценка воздействия существующих и проектируемых гидротехнических сооружений на окружающую среду проводится в рамках ведомства, что затрудняет объективный учет негативных проявлений воздействия. Так, на протяжении 20 лет не удается добиться учета динамических эффектов, связанных с попусками через сооружения гидроузла, которые проявляются как в водной толще, так и в грунтах окружающей территории. Подобные эффекты мало изучены как в теле плотины, так и за пределами тела плотины. Они приводят к нарушению гравитационного равновесия на прибрежных склонах, активизации размывов, вызывают резонансные колебания расположенных вблизи зданий и сооружений [3]. Однако в рамках ведомства данная проблема не решается, несмотря на неоднократные попытки. Требуется государственное регулирование.

Регулирование эксплуатации ГТС в РФ

В Российской Федерации государственное регулирование данной области осуществляется при помощи нормативно-правовых актов, положений, разработаны государственные стандарты, строительные нормы и правила, рекомендации: ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» от 21.07.1997 N 117, ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». от 14.03.1995 №33, ФЗ «Об экологической экспертизе» от 22.11.1995 №173, ФЗ от 30.03.1999 №52 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральный закон от 10.01.2002 №7 «Об охране окружающей среды», ФЗ от 27.12.2002г. №184 «О техническом регулировании», ФЗ от 30.12.2009 г. N 384 «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», Водный кодекс РФ, Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ (утверждено Комитетом по ООС РФ 16.05.2000. №372), СП 58.13330.2012 Гидротехнические сооружения. Основные положения, СНиП 2.06.01–86. Гидротехнические сооружения. Основные положения проектирования, Методические указания по оценке влияния ГТС на окружающую среду РД 153–34.2–02.409–2003, Рекомендации по расчету трансформации русла в нижних бьефах гидроузлов и др.

Вышеназванные документы нормируют отдельные параметры, но не ситуацию в целом, во-первых, потому что не определен объект – приплотинная территория и его границы. Гидротехники оперируют понятием бьеф – часть водотока либо водоема, которая примыкает к гидротехническому сооружению, по разные стороны которого существуют разные урезы воды. Однако названные документы могут быть использованы при законодательном регламентировании эксплуатации приплотинной территории. То есть, ГТС рассматривается как сооружение экономического назначения, оценка влияния на окружающую среду ведется на стадии проектирования и возможно строительства, гидроэнергетиками, которым в данной ситуации государство делегировало свои права (о недостаточности ведомственного кон-

троля в подобных ситуациях сказано достаточно). Мониторинг после окончания строительства ведется по отдельным параметрам, в целях обеспечения безопасности плотины, короткое время. Риск для окружающих территорий в случае повреждения плотины не нормирован. Его оценка проводится пообъектно, в основном, на ведомственном уровне, как правило, для обеспечения безопасности расположенных ниже иных гидросооружений, объектов атомной промышленности [3, 4]

Надзор (контроль) за безопасностью крупных ГЭС осуществляет Ростехнадзор, он утверждает основной документ в области безопасности ГЭС – декларация безопасности, составляемую собственником или эксплуатирующей организацией. В рамках надзора, как показал опыт работы в районе Жигулевской ГЭС, решить проблемы приплотинной территории невозможно в связи с отсутствием законных оснований.

Анализ причин негативных ситуаций непосредственно на ГЭС позволил выделить главные причины: ведомственная разобщенность, она не позволяет проводить в области безопасности ГЭС единую техническую политику; несовершенство законодательства; недостаток кадров высокой квалификации; недостаточное финансирование для обеспечения безопасности. Все вышесказанное верно и относительно приплотинной территории. Например, в рамках работы Жигулевской ГЭС контролируются параметры технологического процесса (вибрации в гидроагрегатном зале по ТУ), теоретически контролируются (должны) размывы в нижнем бьефе (результаты ведомственного контроля недоступны, визуальные наблюдения показывают, что мониторингом русловых размывов пренебрегают). Негативные природно-техногенные процессы вне границ предприятия не контролируются. Влияние же ГЭС распространяется на гораздо более значительные территории, на которых невозможно правовое, экономическое, социальное регулирование в рамках действующего законодательства.

Крайним проявлением правовой неурегулированности является проведение взрывных работ в непосредственной близости от крупных ГЭС. Взрывы, проводимые при разработке полезных ископаемых, создают непредсказуемую ситуацию в сочетании с естественной и наведенной сейсмичностью и часто совершаются в непосредственной близости от плотин (в Сибири, в районе Жигулевской ГЭС и возможно др.).

Работающие гидросооружения создают на прилегающих территориях интенсивные вибрационные нагрузки. Разрушаются берега, здания и сооружения. Страдает население, так как частоты вибраций попадают в спектр собственных колебаний органов и организма человека, нарушается комфортность проживания. Возникают конфликтные ситуации между населением и различными уровнями власти, прямо ныне действующее законодательство никак не регулирует подобные случаи. Отсутствует система страхования рисков от динамического воздействия гидросооружений, *Источники* финансирования ремонтных работ. Взаимодействие гидроэнергетиков и муниципальных властей показал, что его недостаточно для решения возникающих вопросов в условиях правовой ниши. Многие необходимые виды мониторинга, например, геодинамический, ранее проводился на государственном уровне силами специализированных организаций. Сейчас они прекращены на государственном уровне, и не могут быть восстановлены в рамках ведомственного контроля, так как далеко выходит за границы технологической работы сооружения по тематике работ и по территориальному охвату.

Проблема также заключается в том, что все ныне проводимые мероприятия (в частности вблизи Жигулевской ГЭС) направлены на ликвидацию последствий, а не на предупреждение возникновения катастроф. Так внесены серьезные изменения в режим работы Жигулевской ГЭС: существенно ограничены мгновенные расходы воды через водосливную плотину при пропусках половодья, в том числе за счет работы ранее не использовавшихся донных водосбросов в здании ГЭС. Выполнены с привлечением финансирования из средств Федерального бюджета берегоукрепительные работы на отдельных участках берегов. Поставлен на контроль МЧС РФ вопрос о состоянии и перспективах эксплуатации селитебной территории вблизи Жигулевской ГЭС [3].

С начала 1990-х годов в законодательстве присутствует такая форма организационно-правового механизма охраны окружающей среды, как объявление территории зоной экологического бедствия или зоной чрезвычайной экологической ситуации (участки, где происходят устойчивые отрицательные или необратимые изменения в окружающей природной среде), хотя принципиальных различий между ними с самого начала в законодательстве не просматривалось. Предпринимались попытки регламентировать ситуацию в приплотинной территории Жигулевской ГЭС в рамках понятия «зона экологического бед-

ствия» (из 300 жилых зданий вблизи плотины почти 200 имеют разрушения различного рода). Однако, институт экологически неблагополучных территорий на практике в России не действовал, в том числе в связи с недостаточным использованием имеющихся законодательных актов муниципалитетами и субъектами федерации и по причине дефицита финансовых средств, которые требовались бы на экологическую реабилитацию деградированной территории. Однако положительный опыт государственного регулирования в рамках этого закона имеется – Кемеровская область, где во многом благодаря активности Амана Тулеева возможности регламентирования ситуации в рамках данного закона были использованы в полной мере.

В действующем ФЗ «Об охране окружающей среды» предусмотрена глава VIII (зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций), в которой всего одна статья (статья 57 Порядок установления зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций). Таким образом, зоны экологического бедствия были в прежнем законе и остались они в действующем. Указанные зоны отличаются от зон чрезвычайной ситуации, внезапно произошедшей чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера. Под правовым режимом экологически неблагополучной территории понимается совокупность правил об объявлении, обеспечении функционирования таких территорий и снятии их особого статуса. В отношении зон экологического бедствия действуют Критерии оценки экологической обстановки территории для выявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия, утвержденные Минприроды РФ 30 ноября 1992 года (далее – Критерии) и Приказ Минприроды РФ от 28 марта 1996 г. N 113 «Об утверждении Требований к материалам, представляемым на государственную экологическую экспертизу для отнесения отдельных участков территории Российской Федерации к зонам чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия». Однако четкий порядок создания зоны экологического бедствия до сих пор законодательно и не определен. Это означает, что в настоящий момент объявления отдельных территорий ряда субъектов РФ зонами экологического бедствия не происходит, то есть им не придается официальный правовой статус зоны экологического бедствия.

В связи с этим актуальным является принятие Федерального закона «О зонах экологического бедствия», в котором необходимо провести разграничение зон экологического неблагополучия на зоны федерального и регионального значения, определить органы, которые имеют право их объявлять, уточнить правовой статус каждой из зон экологического неблагополучия. Принятие этого акта облегчит жителям зон экологического неблагополучия реализацию конституционного права на благоприятную окружающую среду. Другим вариантом могло бы стать принятие закона субъекта РФ, который бы устанавливал новую категорию экологического неблагополучия. Образование такой зоны могло бы предшествовать последующему объявлению территории зоной экологического бедствия федерального значения. Основными принципами, в соответствии с которыми должна осуществляться деятельность на территории зон экологического бедствия, являются: приоритет охраны здоровья человека, обеспечение благоприятных условий жизни, труда и отдыха населения; обеспечение соблюдения природоохранных требований с целью уменьшения антропогенной нагрузки на окружающую среду и восстановления нарушенного природного равновесия; обязательность проведения оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности при разработке предпроектной, проектной и иной документации, а также при принятии решения о ее реализации; обязательность проведения государственной экологической экспертизы всех видов документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, намечаемую к реализации на территории зон экологического бедствия; обязательность своевременного и полного финансирования, прежде всего «загрязнителем» окружающей среды, всех мероприятий федеральных целевых программ по выводу территорий из состояния экологического бедствия; гласность при придании территориям статуса зон экологического бедствия, при разработке федеральной целевой программы по выводу территорий из состояния экологического бедствия и осуществлении предусмотренных в ней мероприятий и ряд других, не менее значимых, принципов [5].

Приплотинная территория является не только зоной экологического бедствия, но и особым кластером развития. Гидротехническому строительству, наряду с экономическими выгодами, сопутствуют полезные для окружающей природы и населения эффекты, которые напрямую не связаны с целевым назначением гидротехнического объекта и могут рассматриваться как косвенные, которые могут играть существенную роль и приносить значительные выгоды региону расположения объекта. Поэтому можно

рассматривать вопросы о возможности создания особых территорий с особым регламентом эксплуатации экономической зоны по аналогии с портовыми городами.

Государственное регулирование регламентов эксплуатации ГТС – зарубежный опыт

Вопрос безопасности гидротехнических сооружений является актуальным для всех стран мира в связи с потенциальной опасностью возникновения крупных аварий и техногенных чрезвычайных ситуаций в результате отказов и неисправностей. Сравнительный аналитический обзор нормативно-правовой базы обеспечения безопасности плотин 22 стран мира был выполнен Всемирным банком в 2002 г. [6]. Анализ представлен по четырем категориям: правовая и организационная форма регулирования отношений в законодательной сфере, полномочия регламентирующего органа, содержание нормативно-правовых актов, обеспечивающих безопасность плотин.

В качестве основного законодательного документа регулирования отношений в Российской Федерации выступает Закон о безопасности ГТС, в двенадцати странах (Австралия, Канада, Финляндия, Франция, Латвия, Мексика, Новая Зеландия, Норвегия, ЮАР, Швейцария, США, Соединенное Королевство) вопросы безопасности плотин представлены в общем законодательстве по водному хозяйству, плотинам, энергетике или природным ресурсам; в некоторых странах, (Аргентина, Канада, Китай, Финляндия, Франция, Индия, Мексика, Португалия, ЮАР, Испания, Швейцария, США) помимо основного законодательного документа, обеспечение вопросов безопасности осуществляется на основе специального законодательства [6].

В десяти странах созданы органы, которые самостоятельно занимаются исключительно вопросами безопасности плотин (Аргентина, Австрия, Австралия, Канада, Китай, Франция, Индия, Португалия, Румыния, США). В частности, в Китае – Министерство водных ресурсов, Государственная энергетическая корпорация, Центр надзора за безопасностью больших плотин (ЦНББП), Центр обеспечения безопасности плотин; в Финляндии – Региональные природоохранные центры под руководством Министерства сельского и лесного хозяйства, во Франции – Главная служба контроля; в США – Межведомственный Комитет по безопасности плотин, основной задачей которого является оказание помощи в разработке и осуществлении эффективных программ, комплексов мероприятий и рекомендаций на уровне федерального центра и штатов, а также между федеральными ведомствами.

В Российской Федерации начиная с 2004 г. надзор за безопасностью ГТС осуществляют федеральный орган исполнительной власти – Ростехнадзор. В ряде зарубежных стран, в отличие от Российской Федерации, регламентирующие органы наделены дополнительными правами: выдача лицензий или разрешений на осуществление деятельности, связанной со строительством или эксплуатацией плотин; осуществление мониторинга инспекций, проводимых собственниками плотин; проведение инспекций.

Практически во всех рассматриваемых странах, в том числе и в России, нормативно-правовые акты регулируют вопросы строительства, эксплуатации, обслуживания объектов и надзора за их состоянием.

В тринадцати странах (Канада, Китай, Финляндия, Франция, Индия, Ирландия, Мексика, Норвегия, ЮАР, Испания, Швейцария, Великобритания, США), как и в Российской Федерации, основные обязанности в области безопасности плотин и проведения инспекций возлагаются на собственника плотины. В семи странах (Австрия, Канада, Финляндия, Латвия, Норвегия, Румыния, США) в обязанностях собственников плотин четко прописано, что именно они несут основную ответственность за безопасность объектов.

Законодательства пятнадцати стран (Австралия, Австрия, Великобритания, Канада, Финляндия, Франция, Индия, Ирландия, Норвегия, Португалия, Румыния, ЮАР, Испания, Швейцария и США) предусматривают проведение регулярных инспекций.

В соответствии с законодательством семнадцати стран (Аргентина, Австралия, Австрия, Великобритания, Канада, Финляндия, Франция, Индия, Ирландия, Латвия, Мексика, Норвегия, Румыния, ЮАР, Испания, Швейцария, США) собственники либо операторы плотин, а также лица, которым поручено

провести инспекцию безопасности таких объектов, обязаны представить отчет о проверке в орган государственного регулирования.

В шести странах (Австралия, Канада, Новая Зеландия, Норвегия, ЮАР и США) органу государственного надзора разрешено налагать штрафы на собственников плотин, не выполняющих обязанности, установленные нормативными актами [5].

Безопасность плотины – это развивающаяся концепция. Ее эволюция самым тесным образом связана с углублением нашего понимания технических, социальных, экономических и экологических аспектов безопасности плотин. В свете вышеизложенного представляется целесообразным проанализировать тенденции в области обеспечения безопасности плотин, выявленные в процессе изучения соответствующих нормативно-правовых актов. Следует заметить, что в законодательствах разных стран эти тенденции проявляются неодинаково, но вместе с тем их устойчивость очевидна. Это дает основание полагать, что в ближайшие годы они найдут отражение в нормативно-правовой базе обеспечения безопасности плотин.

Заключение

Анализ ситуации с возможностью государственного регламентирования эксплуатации приплотинных территорий крупных ГТС, действующих в РФ законодательных и нормативных актов позволил сделать следующие выводы:

1. Самой актуальной проблемой крупных ГТС и приплотинных территорий является проблема их безопасности. Практически все ГТС для жизнедеятельности населения и экономики являются потенциально опасными.
2. Ответственность за безопасность ГТС в России согласно Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений» несет собственник и эксплуатирующая организация; надзор (контроль) за безопасностью крупных ГТС осуществляет Ростехнадзор; на большинстве ГТС имеются проблемы того или иного рода, связанные с обеспечением безопасности ГТС.
3. Приплотинная территория может являться объектом государственного регулирования с позиций территориальных, экономических и безопасности; одним из инструментов регулирования могут являться законодательные и правовые документы. В законодательстве РФ имеются аналоги, которые можно использовать при разработке регламентов эксплуатации приплотинных территорий.
4. Имеется международный опыт в вопросах обеспечения безопасности ГТС и окружающих территорий.
5. Следует ввести понятие приплотинной территории ГТС как объекта государственного регулирования, разработать особые регламенты эксплуатации.

Список литературы

- [1] Анисимов А.П. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный), «Деловой двор», 2010.
- [2] РД 153–34.2–02.409–2003 «Методические указания по оценке влияния гидротехнических сооружений на окружающую среду».
- [3] Шумакова Е.М. Гидрологические аспекты геоэкологической безопасности территорий, примыкающих к крупным гидротехническим сооружениям (на примере жигулевской ГЭС), Государственное управление в XXI веке: материалы 13-й международной конференции, май 2015. – М., 2016.
- [4] Шумакова Е.М. Системный подход к организации геодинамического мониторинга в районе крупных гидроэлектростанций (на примере Жигулевской ГЭС), «Анализ, прогноз и управление природными рисками в современном мире. Материалы 9-й Международной научно-практической конференции «ГЕОРИСК–2015». – С. 55.
- [5] Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) (под ред. Анисимова А.П.).
- [6] Бредлоу Д.Д., Пальмиери А., Салман М.А. Нормативно-правовая база безопасности плотин. Сравнительно-аналитический обзор. М.: Весь мир, 2003.