

ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ВОПРОСАХ ЗАЩИТЫ ОТ НАВОДНЕНИЙ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

© 2014 г. А.В. Шаликовский

Восточный филиал ФГУП «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов», г. Чита

Ключевые слова: наводнения, опасность наводнений, ущерб от наводнений, оценка риска наводнений, использование паводкоопасных территорий.



А.В. Шаликовский

Представлен анализ российского законодательства, выявлено отсутствие норм прямого действия по установлению границ территорий, подверженных наводнениям, а также по ограничению на их использование. Подзаконные акты имеют множество противоречий в методах оценки риска, возмещения ущерба, механизмов финансирования и других актуальных проблемах. Сформулированы предложения по реформированию нормативно-правового регулирования в вопросах защиты от наводнений, а также задачи их научного обоснования.

От наводнения в Краснодарском крае в июне 2012 г. пострадало более 34 тыс. человек, более 170 погибло, ущерб причинен более 7,2 тыс. домам. Наводнение в августе – сентябре 2013 г. на Дальнем Востоке нанесло ущерб более 12,6 тыс. домам, пострадало 168 тыс. человек. В результате этих событий резко возрос среднегодовой ущерб и его математическое ожидание (табл. 1) по сравнению с выполненными ранее оценками [1].

Таблица 1. Статистические показатели ущерба от наводнений в Российской Федерации, млрд руб. (в ценах 2013 г.)

Показатель	2001–2010 гг.	2001–2013 гг.
Среднегодовой ущерб	12,0	18,3
Математическое ожидание ущерба	18,0	29,1
Ущерб повторяемостью 1 раз в 10 лет	55,3	72,2
Ущерб повторяемостью 1 раз в 20 лет	101,1	120,0
Ущерб повторяемостью 1 раз в 100 лет	164,1	234,8

Несмотря на то, что «Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года» [2] предусматривает необходимость обеспечения «...защищенности населения и объектов экономики от наводнений...» путем «снижения рисков, ... регулирования и регламентации хозяйственного использования территорий, подверженных периодическому затоплению», решения в данной сфере базируются на убеждениях в том, что возможно:

- обеспечить гарантированную защиту от наводнений;
- запретить строительство на паводкоопасных территориях;
- ввести обязательное страхование от наводнений.

Еще в середине прошлого века было отмечено, что в речных бассейнах, где более активно осуществляются мероприятия по защите от наводнений, ущерб от них растет более высокими темпами [3]. Это вызвано интенсивной застройкой «защищенных» территорий и тем, что защитные сооружения имеют определенный уровень надежности. Кроме того, при массовом строительстве защитных сооружений может кардинально меняться гидрологический режим рек в результате исключения емкости пойм из регулирования паводков. Поэтому в соответствии с законом больших чисел «запланированы» отдельные случаи затопления в результате реализации аварийных ситуаций. На эти сравнительно редкие случаи приходится значительная доля материального ущерба и человеческих жертв.

Полностью запретить застройку паводкоопасных территорий в ближайшие годы не удастся в связи с упрощенным регулированием индивидуального жилищного строительства, переводом строений на дачных участках в статус жилых домов и возможностью получения прав на «самовольные постройки», если они не нарушают «права и охраняемые законом интересы других лиц» [4].

Обязательное страхование не может быть введено в связи с тем, что Гражданский кодекс РФ [5] устанавливает только возможность обязательного страхования ответственности, а вступление России в ВТО не позволяет расширить эти условия.

Для реализации положений Водной стратегии РФ требуется создание развитого законодательного регулирования вопросов, связанных с негативным воздействием вод. В настоящее время такое регулирование практически отсутствует. Исключения составляют отдельные положения Водного кодекса РФ [6], который определяет понятие негативного воздействия вод, устанавливает распределение полномочий в осуществлении мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий, а также декларирует основные принципы использования территорий, подверженных затоплению и подтоплению. Ряд других законов РФ регулирует общие вопросы в области защиты от чрезвычайных ситуаций, в том числе при

градостроительной деятельности [7, 8], не учитывая специфические черты анализируемых рисков. Таким образом, регулирование вопросов защиты от негативного воздействия вод относится в основном к подзаконным актам. Их можно рассматривать в отдельных аспектах: регулирование использования территорий, подверженных негативному воздействию вод; оценка риска; экономическое обоснование проектов; возмещение ущерба; механизмы финансирования и др.

Регулирование и регламентация хозяйственного использования территорий, подверженных негативному воздействию вод. Водный кодекс РФ [6] с момента принятия и до 1 ноября 2013 г. запрещал размещение «на территориях, подверженных затоплению, ... новых населенных пунктов, кладбищ, скотомогильников и строительство капитальных зданий, строений, сооружений без проведения специальных защитных мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод». В то же время другой пункт этой статьи гласил, что «границы территорий, подверженных затоплению и подтоплению, и режим осуществления хозяйственной и иной деятельности на этих территориях в зависимости от частоты их затопления и подтопления устанавливаются в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности».

До настоящего времени в градостроительном законодательстве отсутствуют нормы, реализующие нормы Водного кодекса. Исключение составляет СП 42.13330.2011 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» [9], согласно которому «размещение зданий, сооружений и коммуникаций инженерной и транспортной инфраструктур запрещается: ... в зонах возможного затопления (при глубине затопления 1,5 м и более), не имеющих соответствующих сооружений инженерной защиты». Можно констатировать, что хозяйственное использование территорий, подверженных негативному воздействию вод, в Российской Федерации практически не регламентируется, а СП 42.13330.2011 фактически разрешает застройку паводкоопасных зон.

Безусловно положительным моментом является новая редакция Водного кодекса, в которой расширен перечень запрещенных видов деятельности в зонах затопления и отменен принцип установления границ таких зон и режимов их использования в соответствии с градостроительным законодательством.

Оценка риска наводнений. Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [10] устанавливает необходимость оценки риска возникновения опасных природных процессов и явлений при проектировании зданий и сооружений. В то же время нормативная база по строительству запутывает ситуацию с определением понятия уровня риска наводнений. Например, в СП 11-103-97 «Инженерно-гидрометеорологические изыскания для строительства» [11] в качестве единственного критерия

опасности наводнений принято «затопление на глубину более 1,0 м при скорости течения воды более 0,7 м/с» без указания вероятности такого события (из чего следует, что при малой скорости потока затопление на любую глубину не представляет опасности).

В СНиП 22-01-95 «Геофизика опасных природных воздействий» [12] дан перечень основных опасных природных процессов, активизируемых геофизическими воздействиями, и категории их опасности. В табл. 2 представлена часть Приложения 2 из данного документа, имеющая отношение к наводнениям. Очевидно, что использование данных показателей невозможно, т. к. они (за исключением повторяемости) противоречат физическому смыслу явлений.

В СП 116.13330.2012 «Инженерная защита от опасных геологических процессов» [13] указано, что «следует различать затопление глубоководное (глубина свыше 5 м), среднее (глубина от 2 до 5 м) и мелководное (глубина покрытия поверхности суши водой до 2 м).

Экономическое обоснование проектов по защите от негативного воздействия вод в настоящее время выполняется на основе «Методики оценки вероятностного ущерба от вредного воздействия вод и оценки эффективности осуществления превентивных водохозяйственных мероприятий» [14], которая до настоящего времени носит рекомендательный характер. Ее анализ свидетельствует о допущенной методологической ошибке, заключающейся в отождествлении понятий «обеспеченность» и «вероятность», в то время как обеспеченность гидрологической величины является вероятностью превышения (т. е. интегральной величиной). В примере к указанной методике вычисленный среднегодулетний ущерб превышает ущерб от наводнений повторяемостью 1 раз в 100 лет. В результате использования

Таблица 2. Категории опасности наводнений [12]

Показатели, используемые при оценке степени опасности природного процесса (ОПП)	Категории опасности процессов			
	чрезвычайно опасные	весьма опасные	опасные	умеренно опасные
Площадная пораженность территории, %	10	30	30	70–100
Продолжительность проявления, ч	20–25	1–3	3–5	5–10
Скорость перемещения, м/с	700–100	50–70	35–40	25–40
Повторяемость, ед. в год	0,001–0,010	0,01–0,02	0,02–0,05	0,05–0,10

методики [14] срок окупаемости капитальных вложений может составлять несколько дней, а экономический эффект превышает разумные пределы.

В связи с этим в ряде случаев указанную выше методику применяют совместно с РД 153-34.2-002-01 «Временная методика оценки ущерба, возможного вследствие аварии гидротехнического сооружения» [15], что также не вполне корректно, т. к. данный документ учитывает только частный случай техногенных паводков – разрушений в результате воздействия волн прорыва.

Возмещение ущерба от негативного воздействия вод регулируется ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [7], которым установлено, что «граждане Российской Федерации имеют право на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций». При этом «порядок и условия, виды и размеры компенсаций и социальных гарантий устанавливаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации».

Правовое регулирование выделения средств на оказание помощи определяется «Правилами выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» [16], в которых установлены предельные размеры единовременной материальной помощи, а также финансовой помощи в связи с утратой имущества.

События последних лет свидетельствуют о равных условиях оказания помощи после крупных наводнений как в отношении застрахованного, так и незастрахованного имущества. Из этого граждане делают вывод, что государство полностью принимает на себя возмещение убытков, и не собираются менять своего отношения к таким рискам. Это кардинально не соответствует положениям «Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» [2], которые указывают на необходимость «стимулировать добровольное страхование имущества граждан, проживающих на паводкоопасных территориях, что обеспечит оптимизацию бюджетных расходов, связанных с компенсацией ущерба от негативного воздействия вод».

Необходимость решения проблемы страхования от наводнений на государственном уровне отмечается во многих научных публикациях (например, [17–20] и др.) и отражена в Водной стратегии [2]. Однако до настоящего времени предложения по законодательному регулированию страхования от негативного воздействия вод не нашли должного отражения в правовых документах. Исключение составляют два упомянутых ниже Федеральных закона, которые частично регулируют отдельные аспекты проблемы возмещения ущерба от наводнений.

Риск наводнений (техногенных паводков) в страховом законодательстве косвенно учитывает Федеральный закон «Об обязательном страховании

гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» [18]. Он устанавливает правовые основы обязательного страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате произошедшей на объекте аварии. Данный закон в значительной мере определяет правовые нормы возмещения ущерба от наводнений, вызванных авариями гидротехнических сооружений.

Федеральный закон «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования» [19] устанавливает правовые основы оказания государственной поддержки в сфере сельскохозяйственного страхования при осуществлении страховой защиты связанных с производством сельскохозяйственной продукции имущественных интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей. Оказание государственной поддержки проводится при страховании рисков утраты (гибели) урожая сельскохозяйственных культур, урожая многолетних насаждений, посадок многолетних насаждений в результате воздействия событий, предусмотренных данным Законом (в т. ч. половодье, наводнение, переувлажнение почвы, сель и др.).

Предложения по реформированию нормативно-правового регулирования заключаются в следующих основных положениях:

- требуется исключить взаимопротиворечащие нормы, путем включения единых научно-обоснованных положений, определяющих понятийный аппарат, допустимые уровни риска для различных видов хозяйственного использования опасных территорий, их зонированию и т. д.;
- следует на законодательном уровне создать механизмы регулирования хозяйственного использования опасных территорий и возмещения ущерба, стимулирующие адаптацию к уровню риска;
- необходимо разработать ряд новых нормативных документов по специфичным вопросам управления риском наводнений.

Научное обеспечение нормативно-правового регулирования должно заключаться в решении пяти групп задач – стратегических, мониторинговых, технических, экономических и информационных. Все они предполагают осуществление как фундаментальных, так и прикладных исследований.

Задачи стратегического характера направлены на разработку единого подхода к осуществлению мероприятий по защите от наводнений. Они включают формирование точного понятийного аппарата, создание классификаций различных факторов и признаков, решение ряда методологических проблем.

Мониторинг негативного воздействия вод должен быть сконцентрирован не только на решении гидрологических задач с использованием современных методов наблюдений, оценки и прогнозирования, но и на аналогичных исследованиях экологических, социальных и других аспектов применительно к территориям, подверженным опасности наводнений.

Техническое направление предполагает совершенствование методов расчета различных сооружений, применение новых материалов и технологий, разработку математических моделей и др.

Экономические исследования должны быть направлены на устранение противоречий в вопросах оценки риска, возмещения ущерба, механизмов финансирования, оценки последствий планируемых мероприятий.

Задачи информационного характера – формирование баз данных на основе ГИС, предназначенных для выбора управленческих решений и решения перечисленных выше вопросов.

Заключение

События последних лет свидетельствуют, что недостатки правового регулирования в вопросах использования паводкоопасных территорий и возмещения вреда от наводнений привели к формированию иждивенческих настроений у населения. Данная проблема усугубляется появлением новых рисков, обусловленных переводом строений на дачных участках в постоянное жилье, изменением условий хозяйственной деятельности в опасных зонах, снижением качества проектов защитных сооружений и их строительства. Это может привести к дальнейшему росту ущерба от наводнений.

Для решения проблемы необходимо в сжатые сроки ввести правовые нормы, устанавливающие порядок идентификации риска наводнений, конкретные требования к использованию опасных территорий с механизмом контроля за их исполнением, экономические механизмы предотвращения негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Шаликовский А.В. Риск наводнений: методы оценки и картографирования // Водное хозяйство России. 2012. № 2. С. 68–78.
2. Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года. Утв. распоряжением Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р.
3. White G.F. Human Adjustment to Floods. Department of Geography Research Paper no. 29. Chicago: The University of Chicago, 1945. 225 p.
4. Гражданский кодекс РФ. Часть 1: ФЗ РФ от 30.11.1994 № 51-ФЗ.
5. Гражданский кодекс РФ. Часть 2: ФЗ РФ от 26.01.1996 № 14-ФЗ.
6. Водный кодекс РФ: ФЗ РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ.
7. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: ФЗ РФ от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 28.12.2013).
8. Градостроительный кодекс РФ: ФЗ РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 02.04.2014).
9. СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01–89*. Утв. приказом Минрегион России от 28 декабря 2010 г. № 820, введ. 20 мая 2011 г.

10. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений: ФЗ РФ от 30.12.2009 № 384-ФЗ.
11. СП 11-103–97. Инженерно-гидрометеорологические изыскания для строительства. Введ. 15 августа 1997 г.
12. СНиП 22-01–95. Геофизика опасных природных воздействий. Постановление Минстроя России от 27 ноября 1995 г. № 18-100, введ. 1 января 1996 г.
13. СП 116.13330.2012. Инженерная защита от опасных геологических процессов. Актуализированная редакция СНиП 22-02–2003. Утв. приказом Минрегион России от 30 июня 2012 г. № 274, введ. 1 января 2013 г.
14. Методика оценки вероятностного ущерба от вредного воздействия вод и оценки эффективности осуществления превентивных водохозяйственных мероприятий. М.: ФГУП ВИЭМС, 2005. 151 с.
15. РД 153-34.2-002-01. Временная методика оценки ущерба, возможного вследствие аварии гидротехнического сооружения. Утв. приказом Минэнерго России от 26 апреля 2001 г. № 130, введ. 1 мая 2001 г.
16. О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий: Пост. Правит. РФ от 15 февраля 2014 г. № 110.
17. *Порфирьев Б.Н.* Управление рисками: приоритет – страхованию // Страховое дело. 2007. № 2. С. 4–10.
18. *Форд И.О.* Роль государства в организации страховой защиты населения и ресурсов от катастрофических рисков. Опыт отдельных стран // Всероссийская конференция по перестрахованию. Режим доступа: http://www.re-conference.ru/text/ford_100325.doc (дата обращения: 27.08.2011).
19. *Шаликовский А.В.* Организация страхования водных и водохозяйственных рисков // Водное хозяйство России. 2003. № 1. С. 55–71.
20. Экономические механизмы управления рисками чрезвычайных ситуаций. М.: МЧС России, ИПП «Куна», 2004. 312 с.
21. Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте: ФЗ РФ от 27.07.2010 № 225-ФЗ.
22. О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования: ФЗ РФ от 25.07.2011 № 260-ФЗ.

Сведения об авторе:

Шаликовский Андрей Валерьевич, канд. техн. наук, доцент, директор, Восточный филиал ФГУП «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов», г. Чита, ул. Александрово-Заводская, 30; e-mail: vostokniihv@mail.ru