

Концепция проекта Закона Республики Казахстан «О безопасности гидротехнических сооружений»

1. Название законопроекта

В Казахстане отсутствует специальное законодательство по обеспечению безопасности ГТС. Основной правовой базой в этой области в Казахстане является Водный кодекс. Кроме того, отдельные положения, относящиеся к обеспечению безопасности плотин, включены в общее законодательство по чрезвычайным ситуациям (ЧС) природного и техногенного характера, гражданской обороне (ГО), промышленной безопасности на опасных производственных объектах.

Комитетом по водным ресурсам в 2008 году был подготовлен проект Закона «О безопасности гидротехнических сооружений». Правительство, с учетом рекомендаций межведомственной комиссии по законопроектной работе, приняло решение о нецелесообразности принятия отдельного закона, и положения законопроекта были внесены в виде поправок в Водный кодекс, принятый в начале 2009 года.

Практика применения положений Водного кодекса по вопросам обеспечения безопасности гидротехнических сооружений в течение почти двух лет показала, что необходимо вернуться к рассмотрению возможности принятия отдельного закона по обеспечению безопасности ГТС.

2. Обоснование необходимости разработки законопроекта

В Республике Казахстан гидротехнические сооружения являются наиболее распространенными типами сооружений с весьма важными функциями, оказывающими большое влияние на экономику, экологическую и социальную сферу. Поэтому вопрос безопасной и надёжной эксплуатации этих сооружений приобретает особую актуальность, от надежности этих сооружений во многом зависит программа экономического развития страны.

Необходимость нормативно-правового регулирования вопросов безопасности гидротехнических сооружений определяется крупномасштабными социально-экономическими последствиями от возможных их аварий и разрушений. Гидротехнические сооружения в основном размещены в экономически развитых и густонаселенных регионах, определяет их инфраструктуру. Поэтому социальные последствия и материальный ущерб от их повреждений или разрушений, главным образом за счет воздействия волны прорыва катастрофичны, чем при авариях других инженерных сооружений. Человеческие жертвы и материальный ущерб при авариях современных гидротехнических сооружений сопоставимы с последствиями природных катаклизмов.

В соответствии с Водным кодексом Республики Казахстан Указом Президента Республики Казахстан от 1 ноября 2004 года № 1466 определен перечень водохозяйственных сооружений, имеющих особое стратегическое значение (далее – Перечень). В Перечень включен 57 водохранилищ и 29 водоподпорных гидротехнических сооружений. В соответствии со статьей 25 Кодекса данные объекты не могут быть переданы в аренду, доверительное управление и не подлежат приватизации.

Обследование показало, что фактический износ водохозяйственных объектов, составляет более 60%, резко снижена надежность и безопасность стратегически важных гидротехнических сооружений.

Строительство и возведение многих ГТС пришлось на 60-80-е годы прошлого столетия. Длительный срок эксплуатации, а также снижение в последние 20 лет объемов финансирования на эксплуатационные расходы, проведение текущих и капитальных ремонтов, влияние климатических и сейсмических воздействий в местах расположения постепенно приводят к моральному и физическому износу всего комплекса ГТС. Есть среди них и объекты, расположенные неподалеку от вредных производств.

Трагические события весной 2009 года в Алматинской области с человеческими жертвами и разрушениями, а также наводнения в других регионах Казахстана послужили серьезным уроком по недопущению подобных ситуаций в дальнейшем. После этого стала очевидной необходимость проведения полного комплексного обследования всех объектов водного хозяйства республики и ведение постоянного мониторинга за техническим состоянием ГТС. Необходимо выработать рекомендации по оснащению плотин современными технологиями и средствами повышения безопасности эксплуатации.

Обзор соответствующего законодательства различных стран дал возможность выделить общие вопросы обеспечения безопасности гидротехнических сооружений. К ним относятся правовая и организационная формы регулирования сферы безопасности гидротехнических сооружений, полномочия и права регламентирующего органа, содержание режима регулирования.

Одним из принципиальных вопросов является государственное регулирование отношений в области обеспечения безопасности гидротехнических сооружений. При авариях, чреватых крупномасштабными социально-экономическими последствиями, неизбежно возникают правовые конфликты, устранение которых в силу значительных размеров ущерба, вызванных аварией, можно лишь на основе законов и предусмотренных ими нормативно-правовых актов.

Кроме того, необходимо учитывать возможность приватизации гидротехнических сооружений, не включенных в вышеуказанный Перечень. Очень важным становится вопрос обеспечения безопасности при смене собственника.

Перечисленные обстоятельства обуславливают необходимость разработки законопроекта по регулированию правовых отношений в сфере безопасности гидротехнических сооружений.

Принятие законопроекта оптимизирует государственное управление, координацию и контроль в сфере безопасности гидротехнических сооружений, уточнит правовые основы технического регулирования в области безопасности гидротехнических сооружений.

Результатом этого станет повышение уровня безопасности для отдельных лиц, населения и окружающей среды при эксплуатации гидротехнических сооружений, усиления готовности к предотвращению и ликвидации аварий.

3. Цель принятия законопроекта

Правовое регулирование вопросов обеспечения безопасности гидротехнических сооружений в целях предотвращения потери устойчивости сооружений в результате диверсионных действий и чрезвычайных ситуации техногенного и природного характера, для рационального использования водных ресурсов республики, создание необходимых условий для повышения устойчивости гидротехнических сооружений, защита населения и объектов, попадающих в зону возможного затопления.

4. Предмет регулирования законопроекта

Предметом правового регулирования законопроекта являются отношения в области организации и осуществления государственного надзора за обеспечением безопасности гидротехнических сооружений, контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности, государственного строительного надзора, надзора за безопасностью гидротехнических сооружений и защиты прав юридических лиц,

индивидуальных предпринимателей при осуществлении указанных видов государственного надзора, а также третьих лиц, жизни и здоровью которых может быть причинен вред.

5. Структура законопроекта

Проект Закона состоит из 5 глав, 24 статей.

6. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия в случае принятия законопроекта

Принятие проекта Закона Республики Казахстан «О безопасности гидротехнических сооружений» позволит регулировать правовые отношения в сфере безопасности гидротехнических сооружений, проводить работы по реконструкции существующих и строительству новых водохозяйственных объектов, привлекать инвестиции, в том числе внешние, устойчиво развивать межгосударственные отношения с сопредельными государствами по вопросам регулирования водных ресурсов трансграничных рек, сохранить экологическое равновесие бассейнов водных объектов.

7. Необходимость одновременного (последующего) приведения других законодательных актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом

Принятие проекта Закона Республики Казахстан «О безопасности гидротехнических сооружений» не потребует последующего приведения других законодательных актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом.

8. Регламентированность предмета законопроекта иными нормативными правовыми актами

После принятия проекта закона необходимо разработать и принять **ТЕХНИЧЕСКИЙ РЕГЛАМЕНТ «О БЕЗОПАСНОСТИ ГИДРОТЕХНИЧЕСКИХ СООРУЖЕНИЙ»**

9. Наличие по рассматриваемому вопросу зарубежного опыта

Законопроект разработан на основе анализа аналогичных законов стран СНГ и Европы.

Кыргызстан

Основным законом в области обеспечения безопасности плотин в Кыргызстане является Водный кодекс, принятый в 2005 году. Водный кодекс, впервые в законодательной практике Кыргызстана, включает положения о чрезвычайных ситуациях и безопасности плотин.

Вопросы, относящиеся к безопасности плотин, собраны в Главе 12 Водного кодекса. Статья 75 возлагает ответственность за безопасность плотин, их безопасную эксплуатацию и техническое обслуживание, а также за причиненный ущерб в результате ненадлежащей эксплуатации плотин на владельцев и пользователей плотин. Статья 76 предусматривает классификацию всех плотин, включая плотины гидроэнергетического назначения, по трем категориям: плотины республиканского значения, плотины бассейнового значения и плотины районного значения. Подготовлены предложения по классификации плотин по таким критериям как высота плотины, объем водохранилища, риск для населения и имущества, а также размер возможного ущерба и возможного изменения качества воды в случае разрушения плотины.

Учитывается и межгосударственное значение плотины, т.е. ее влияние на режим речного стока для нижележащих по течению реки стран, если плотина находится на трансграничном

водотоке. Все плотины межгосударственного значения относятся к высшей категории значимости – плотинам республиканского значения.

В Кыргызстане собственником плотин гидроэнергетического назначения и ГЭС является Государственный комитет имущества, как основной держатель акций объектов энергетики, переданных в управление Открытому акционерному обществу (ОАО) «Электрические станции».

Плотины ирригационного назначения являются также государственной собственностью и переданы в управление Департамента водного хозяйства Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности (Депводхоз МСВХПП).

С принятием Водного кодекса повысилась ответственность владельцев плотин за их техническое состояние и надлежащий уровень эксплуатации.

Таджикистан

В Таджикистане в конце 2010 года принят специальный закон о безопасности плотин и других ГТС в его основе лежит модельный закон о безопасности ГТС. Кроме того положения, касающиеся этой сферы, отражены в различных нормативно-правовых актах.

Наиболее важным из них является Водный кодекс, принятый в 2000 году. Этот документ регулирует условия размещения, проектирования, строительства и ввода ГТС в эксплуатацию (статьи 14, 17, 18). Стимулом для обеспечения безопасности плотин и других ГТС является выдача разрешений на специальное водопользование (статьи 32, 39, 44).

Статьями 45 и 129 установлены обязанности по исправному содержанию сооружений и не нанесению ущерба, предупреждению и ликвидации последствий аварий и стихийных бедствий. Статьей 84 регламентированы права и обязанности предприятий гидроэнергетики по обеспечению устойчивости сооружений, их безаварийной технической эксплуатации. Порядок эксплуатации водохранилищ определяется правилами, утверждаемыми для каждого водохранилища, каскада или системы водохранилищ (статья 105).

Организация и координация мероприятий, обеспечивающих надлежащее техническое состояние и благоустройство водохранилищ, а также контроль за соблюдением правил их эксплуатации осуществляется в порядке, установленном Правительством Республики Таджикистан (статья 106). В данное время эти функции возложены на Министерство мелиорации и водных ресурсов (Минводхоз), Министерство энергетики и промышленности, энергокомпанию «Барки Точик», областные и территориальные управления водного хозяйства по принадлежности плотин, а также Управление государственного надзора за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Правительстве Республики Таджикистан (Госгортехнадзор).

Мероприятия по предупреждению и ликвидации последствий аварий и стихийных бедствий предусматриваются в государственных прогнозах развития экономики страны (статья 131). С целью обеспечения безопасности региона, предотвращения диверсионных и разрушительных действий, крупные водохозяйственные сооружения Республики Таджикистан стратегического назначения охраняются государством (статья 132). Статьями 142 и 144 предусмотрена ответственность за нарушения, а также возложены обязанности на юридические и физические лица по возмещению причиняемых убытков.

Статьей 136 Водного Кодекса предусматривается ведение Государственного реестра водохозяйственных сооружений. В Государственном реестре будет отражаться информация о хозяйственно-целевом назначении и правовом положении объекта, физико-географических, технических параметрах, характеризующих безопасность его эксплуатации, экономических и иных показателях. Запись в Государственном реестре осуществляется одновременно с выдачей лицензии на специальное водопользование. В данное время лицензии на водопользование выдают Минводхоз (на орошение), Министерство сельского хозяйства и охраны окружающей среды (другие виды водопользования).

В соответствии со статьями 6 и 13 Водного Кодекса, статьей 11 закона «Об энергетике» плотины и другие ГТС могут быть государственной, частной, акционерной, смешанной или совместной собственностью.

В соответствии со Статьей 10 Водного Кодекса Правительство, на тендерной основе с сохранением целевой функции, может предоставлять право управления водохозяйственными объектами государственной собственности в пределах ограниченной территории, специализированным местным и иностранным юридическим лицам, на договорной основе.

Туркменистан

Безопасность ГТС в Туркменистане регламентируется технической нормативной документацией, которая была принята в СССР. Новые правила эксплуатации и обеспечения безопасности плотин и сооружений разработаны и утверждены только для Копетдагского и Хаузханского гидроузлов.

В Туркменистане подготовлен проект закона о безопасности ГТС, который согласован в системе Министерства водного хозяйства (Минводхоз) и находится на согласовании с другими министерствами и ведомствами.

Узбекистан

В Узбекистане вопросы безопасности плотин регулируются специальным «Законом о безопасности гидротехнических сооружений», принятым в 1999 году. Действие закона распространяется на все крупные плотины и другие ГТС, находящиеся в государственной собственности, независимо от принадлежности к ведомству, которому эти сооружения переданы в эксплуатацию.

Система обеспечения безопасности ГТС в Республике Узбекистан включает: разграничение функций Правительства, органов исполнительной власти, органов государственной власти на местах и эксплуатирующих организации по обеспечению безопасной эксплуатации ГТС; установление основных обязанностей эксплуатирующих организаций; осуществление государственного надзора за безопасностью ГТС при их проектировании, строительстве и эксплуатации; декларирование безопасности ГТС; ведение кадастра ГТС; установление ответственности за нарушение законодательства о безопасности ГТС.

Главной целью государственного регулирования обеспечения безопасности ГТС является предупреждение аварий путем: совершенствования правил и норм проектирования, строительства и безопасной эксплуатации ГТС; осуществления государственного надзора за выполнением правил и норм эксплуатации ГТС эксплуатирующими организациями, а также надзора за деятельностью иных лиц, которая может привести к снижению уровня безопасности ГТС; наблюдения и анализа состояния сооружений и оснований, своевременного обнаружения и устранения тех их дефектов, которые при дальнейшем развитии могут привести к полной или частичной потере работоспособности объекта и возникновению чрезвычайной ситуации; подготовки персонала к выполнению противоаварийных мероприятий и действиям в условиях локализации и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также создания необходимых для этого материальных и финансовых резервов.

Российская Федерация

РФ приняла Федеральный закон "О безопасности гидротехнических сооружений" 05.03.97. Закон регулирует вопросы обеспечения безопасности содержания и эксплуатации гидротехнических сооружений. На территории России только крупных гидротехнических сооружений насчитывается более трех тысяч. Многие из этих сооружений находятся в неудовлетворительном состоянии, имели место крупные аварии. Во многом причинами такой

ситуации являются низкая эффективность контроля и надзора, отсутствие законодательно установленных мер ответственности за ненадлежащее обеспечение безопасности гидротехнических объектов, недостаточное финансирование мероприятий по безопасности.

Законодательное регулирование этих вопросов и других вопросов безопасности гидротехнических сооружений и стало предметом данного закона.

Наряду с этим приняты нормативные акты регулирующие декларацию безопасности гидротехнического сооружения, основной документ, который содержит сведения о соответствии гидротехнического сооружения критериям безопасности. "Положением о декларировании безопасности гидротехнических сооружений" (Постановление Правительства РФ от 06.11.1998 N 1303)

10. Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией законопроекта

Принятие проекта Закона повлечет финансовые затраты, связанные с обеспечением безопасности плотин (водохранилищ), конкретные расходы должны будут рассматриваться при разработке и принятии государственных и региональных программ по обеспечению безопасности ГТС и определяться при утверждении ежегодных бюджетов.