

# Водные ресурсы

УДК 627.8.059.2

## Бесхозные гидротехнические сооружения. Проблемы безопасности

*О.М. Щурский, Управление госэнергонадзора Ростехнадзора,  
В.И. Пименов, к.т.н., отдел по надзору за ГЭС и ГТС Ростехнадзора,  
В.А. Волосухин, д.т.н., проф., Институт безопасности гидротехнических сооружений*

Рассматривается комплекс мер, направленных на обеспечение эксплуатационной надежности и безопасности гидротехнических сооружений, во исполнение поручения Президента России от 16.03.2009 г. № Пр-626.

*Ключевые слова:* безопасность, бесхозные гидротехнические сооружения, эксплуатационная надежность.

На начало 2010 г. на территории Российской Федерации установлено 6309 бесхозных ГТС, что составляет 17,4% от общего количества ГТС, переданных Росприроднадзором (36178) во втором полугодии 2008 года. В 2010 г., в ходе выполнения мероприятий по выявлению и сокращению количества бесхозных ГТС территориальными управлениями Ростехнадзора было дополнительно выявлено 1893 бесхозных ГТС. Доля бесхозных ГТС в общем количестве ГТС, поднадзорных Ростехнадзору (37176), составила 17,9%. В течение 2010 г. 202 бесхозных ГТС (3,0%) были переданы в собственность муниципальным образованиям, 945 бесхозных ГТС (14,2%) были ликвидированы ввиду отсутствия хозяйственной надобности, а по 851 (12,8%) приняты соответствующие решения и проводятся мероприятия по их ликвидации [1].

30.12.2010 г. издан приказ Ростехнадзора № 1183 «Об организации работ по обеспечению эксплуатационной надежности и безопасности бесхозных гидротехнических сооружений» [2]. Письмом Ростехнадзора от 15.12.2010 г. № 00-07-12/5972 территориальным управлениям поручено представить справочные материалы и фотографии бесхозных ГТС с опасным уровнем безопасности с GPS координатами. Письмом Ростехнадзора от 14.02.2011 г. № 00-01-39/27 территориальным управлениям поручено подготовить фотографии бесхозных ГТС с опасным уровнем безопасности с использованием фотооборудования, обладающего привязкой к координатам местности.

На совещании работников территориальных органов Ростехнадзора, которое проходило с 12 по 14 октября 2011 г., было отмечено, что работа в отношении бесхозных ГТС находится на недожном уровне. Их количество по сравнению с началом 2011 г. увеличилось почти на 4%. Выявлено 796 объектов, а поставлено на учет в органах государственной регистрации только 289. В целях уменьшения числа таких объектов в муниципальные образования и органы государственной власти субъектов РФ направлены уведомления для принятия мер по учету бесхозных ГТС и обеспечению их безопасности [3].

Основными целевыми индикаторами и показателями ФЦП [4] являются увеличение доли ГТС с неудовлетворительным и опасным уровнями безопасности, приведенных в безопасное техническое состояние, с 17,6% в 2012 г. до 97,1% к 2020 году. Объем финансирования Программы в 2012- 2020 гг. за счет всех источников составит 523,0 млрд. рублей, в том числе:

- за счет средств федерального бюджета – 291,7 млрд. руб.;
- за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ – 108,1 млрд. руб.;
- за счет средств из внебюджетных источников – 123,2 млрд. руб.

Для обеспечения защищенности населения и объектов экономики от наводнений и иного негативного воздействия вод будут решены следующие задачи:

- повышение эксплуатационной надежности ГТС (в том числе бесхозных) путем их приведения к безопасному техническому состоянию;
- обеспечение населения и объектов экономики сооружениями инженерной защиты с учетом экономической целесообразности строительства таких сооружений на основе оценки и сопоставления альтернативных издержек.

Обеспечение высокого уровня защищенности территорий от ЧС природного и техногенного характера является необходимым условием стабильного экономического развития России и снижения размера возможного ущерба от негативного воздействия вод.

Общая протяженность участков берегов водных объектов, нуждающихся в строительстве сооружений инженерной защиты от наводнений и другого вредного воздействия вод, составляет 19-21 тыс. км. При этом протяженность построенных сооружений инженерной защиты от наводнений и другого вредного воздействия вод составляет около 10 тыс. км. С учетом экономической целесообразности общая потребность в строительстве сооружений инженерной защиты оценивается на уровне около 2 тыс. км, что позволит в значительной степени решить задачу защиты населения и объектов экономики от негативного воздействия вод. В рамках реализации Программы предполагается возведение (реконструкция) сооружений инженерной защиты в объеме 1675 км.

Важной задачей, требующей решения, является обеспечение безопасности ГТС. По данным Ростехнадзора, по состоянию на конец 2010 г. более 1600 ГТС имеют неудовлетворительный и опасный уровни безопасности [8]. С учетом естественного износа общее количество ГТС с неудовлетворительным и опасным уровнем безопасности к 2020 г. может достигнуть 2,7-3,0 тыс. На таких ГТС высока вероятность возникновения аварий, которые могут привести к значительным ущербам и катастрофическим последствиям.

Для решения проблемы приведения аварийных ГТС к безопасному состоянию в рамках Программы предусмотрен капремонт более 2400 ГТС.

Согласно ст. 225 «Бесхозные вещи» Гражданского кодекса РФ, бесхозной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался. Бесхозные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим госрегистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. По истечении года со дня постановки бесхозной недвижимой вещи на учет орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь. Бесхозная недвижимая вещь, не признанная по решению суда поступившей в муниципальную собственность, может быть вновь принята во владение, пользование и распоряжение оставившим ее собственником, либо приобретена в собственность в силу приобретательной давности.

Принятие на учет и снятие с учета объектов недвижимого имущества осуществляют:

- Росреестр – в отношении объектов недвижимого имущества, расположенных на территории более одного регистрационного округа;
- территориальные органы Росреестра – в отношении иных объектов недвижимого имущества, расположенных на территории регистрационного округа по месту нахождения недвижимого имущества (п. 2 в ред. постановления Правительства РФ от 12.11.2004 г. № 627).

На учет принимаются объекты недвижимого имущества, которые не имеют собственников, или собственники которых неизвестны, или от права собственности на которые собственники отказались, в порядке, предусмотренном ст. 225 и 236 Гражданского кодекса РФ.

Принятие на учет объекта недвижимого имущества осуществляется на основании представляемого в единственном экземпляре заявления органа местного самоуправления, на территории которого находится объект недвижимого имущества. К заявлению должны быть приложены документы, подтверждающие, что объект недвижимого имущества не имеет собственника, или его собственник неизвестен, или от права собственности на него собственник отказался, а также документы, содержащие описание объекта недвижимого имущества, в том числе план объекта недвижимого имущества, удостоверенные соответствующей организацией (органом) по учету объектов недвижимого имущества.

В соответствии с приказом Ростехнадзора от 30.12.2010 г. № 1183 «Об организации работ по обеспечению эксплуатационной надежности и безопасности бесхозных гидротехнических сооружений» [9], руководителям территориальных органов Ростехнадзора необходимо:

- разработать и утвердить комплекс мер, направленных на обеспечение эксплуатационной надежности и безопасности бесхозных ГТС, включая меры по сокращению количества бесхозных ГТС с опасным уровнем безопасности и повышению уровня безопасности бесхозных ГТС; мероприятия по осуществлению взаимодействия с органами прокуратуры и органами исполнительной власти субъектов РФ по обеспечению безопасности бесхозных ГТС, а также органами местного самоуправления по постановке в установленном порядке на учет бесхозных ГТС в органах, осуществляющих госрегистрацию прав на недвижимое имущество;

- определить структурное подразделение, а также должностное лицо, которые отвечают за разработку и осуществление комплекса мер, направленных на обеспечение эксплуатационной надежности и безопасности бесхозных ГТС.

Включение в список потенциально опасных ГТС осуществляется МЧС России, администрациями субъектов РФ, Ростехнадзором и руководителями муниципальных образований в соответствии с ФЗ от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 01.04.2012 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [9-11].

Чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Постановлением Правительства РФ от 21.05.2007 г. № 304 (ред. от 17.05.2011 г.) «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [5] установлено, что ЧС природного и техногенного характера могут быть:

- а) локального характера, если территория, на которой возникла ЧС и нарушены условия жизнедеятельности людей (далее – зона ЧС), не выходит за пределы территории объекта, при этом количество людей, погибших или получивших ущерб здоровью (далее – количество пострадавших), составляет не более 10 чел., либо размер ущерба окружающей природной среде и материальных потерь (далее – размер материального ущерба) составляет не более 100 тыс. руб.;

- б) муниципального характера, если зона ЧС не выходит за пределы территории одного поселения или внутригородской территории города федерального значения, при этом количество пострадавших составляет не более 50 чел., либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн. руб., а также данная ЧС не может быть отнесена к ЧС локального характера;

- в) межмуниципального характера, когда зона ЧС затрагивает территорию двух и более поселений, внутригородских территорий города федерального значения или межселенную территорию, при этом количество пострадавших составляет не более 50 чел., либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн. руб.;

г) регионального характера, если зона ЧС не выходит за пределы территории одного субъекта РФ, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 чел., но не более 500 человек, либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн. руб., но не более 500 млн. руб.;

д) межрегионального характера, если зона ЧС затрагивает территории двух и более субъектов РФ, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 человек, но не более 500 чел., либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн. руб., но не более 500 млн. руб.;

е) федерального характера, если количество пострадавших составляет свыше 500 чел., либо размер материального ущерба составляет свыше 500 млн. руб.

Ответственность за обеспечение безопасности эксплуатации ГТС, согласно Российскому законодательству, возложена на их собственника. Из 30 тыс. напорных ГТС, эксплуатирующихся в России, только 1,3 % находится в федеральной собственности, субъектам Федерации принадлежит 19,0 % ГТС, остальные ГТС находятся в собственности хозяйствующих субъектов. Собственники ГТС, в том числе и федеральные, очень неохотно вкладывают средства в повышение безопасности ГТС.

### *Инвентаризация гидротехнических сооружений*

Органы местного самоуправления с учетом результатов Региональной программы обеспечения безопасности ГТС принимают решение о проведении инвентаризации ГТС, не имеющих собственников и расположенных на территории муниципального образования.

Проведение инвентаризации осуществляется специально созданной комиссией. В состав комиссии включаются представители органа, уполномоченного управлять муниципальным имуществом, представители органов по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на местах, представители администрации муниципального образования, городского округа, сельского поселения, на территории которых находятся объекты.

Результаты инвентаризации оформляются актом, на основании которого принимается решение о ликвидации ГТС, или проведении мероприятий по его принятию в собственность органов местного самоуправления.

### *Оформление права муниципальной собственности на объекты*

Орган местного самоуправления, на территории которого находятся объекты (в соответствии со ст. 225 ГК РФ, а также постановлением Правительства РФ от 17.04.2003 г. № 580 «Об утверждении положения о принятии на учет бесхозяйных недвижимых вещей»), обращается в орган, осуществляющий госрегистрацию права на недвижимое имущество, с заявлением о постановке объектов на учет в качестве бесхозяйных [6].

На основании заявления органов местного самоуправления, а также предусмотренных действующим законодательством приложений к нему, орган, осуществляющий госрегистрацию права на недвижимое имущество на территории данного муниципального образования, в сроки, установленные законодательством о регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, принимает на учет бесхозяйное имущество, выявленное в результате инвентаризации, путем внесения соответствующей записи в Единый госреестр прав.

Орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом на территории муниципального образования, по истечении одного года со дня постановки объектов на учет в органе, осуществляющем госрегистрацию прав, обращается в суд с заявлением о признании права муниципальной собственности на объекты.

После вступления в законную силу решения суда о признании права муниципальной собственности на объекты, орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом на территории муниципального образования, обращается в орган, осуществляющий госрегистрацию прав, с заявлением о регистрации права муниципальной собственности на объекты.

#### *Финансирование мероприятий по передаче ГТС в муниципальную собственность*

Органы местного самоуправления определяют потребность в средствах, необходимых для регистрации объектов в органах, осуществляющих госрегистрацию прав, восстановление технической документации и т.п.

Источниками финансирования затрат на регистрацию объектов в органах, осуществляющих госрегистрацию прав, восстановление технической документации и т.п., являются средства местных бюджетов и внебюджетные источники.

#### *Эксплуатация ГТС после определения собственника*

После госрегистрации права муниципальной собственности в органе, осуществляющем регистрацию прав, орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, заключает с эксплуатирующей организацией договор аренды объектов.

#### *Права и обязанности*

Нормами ст. 24-27 Водного кодекса РФ установлены полномочия органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области водных отношений. В частности, указанные статьи уполномочивают органы местного самоуправления осуществлять меры по охране водных объектов. Бесхозные ГТС представляют собой опасность, в силу чего подлежат обязательному приобретению в собственность органов местного самоуправления либо ликвидации.

В соответствии со ст. 15 ФЗ № 131 от 06.10.03 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [6], к вопросам местного значения муниципального района отнесено участие в предупреждении и ликвидации последствий ЧС на территории муниципального района, организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от ЧС природного и техногенного характера.

Согласно п. «г» ч. 2 ст. 11 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [7], органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территории от ЧС.

В соответствии со ст. 5 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» [8], органы исполнительной власти субъектов РФ в области безопасности ГТС решают вопросы безопасности ГТС на соответствующих территориях, за исключением вопросов безопасности ГТС, находящихся в муниципальной собственности.

На начало III квартала 2012 г. количество бесхозных ГТС уменьшилось на 2,6% – с 7483 (01.04.2012) до 7294 сооружений.

#### *Динамика выявления и сокращения бесхозных ГТС в I полугодии 2012 г.:*

- дополнительно выявлено 41 бесхозное ГТС;
- оформлено право собственности на 117 бесхозных ГТС;
- ликвидировано 115 бесхозных ГТС.

Для повышения уровня безопасности ГТС (рис. 1) необходимы их реконструкция и капремонт, ликвидация бесхозных ГТС (в соответствии с Водной стратегией РФ на период до 2020 года) [2,7]. На реконструкцию и капремонт необходимо 136,8 млн. рублей.

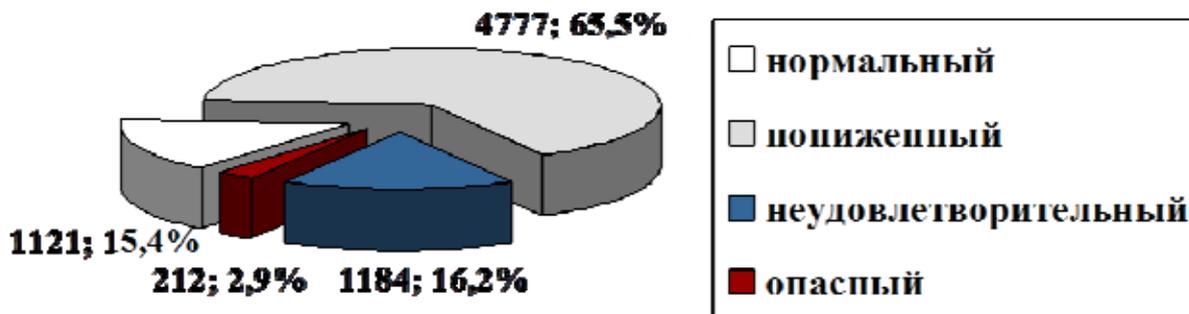


Рис. 1. Распределение бесхозных ГТС по уровню безопасности

Из общего количества поднадзорных ГТС менее 1/3 соответствуют нормальному уровню безопасности. Объектами потенциально повышенной опасности являются большинство подпорных ГТС, представленных плотинами малых и средних водохранилищ, многие из которых эксплуатируются без ремонта и реконструкции 30 и более лет.

Бесхозные ГТС представлены преимущественно грунтовыми дамбами небольшой высоты и протяжённости, возведёнными для создания прудов и водохранилищ мелиоративных и животноводческих комплексов, рыборазведения, противопожарных водоёмов, а также других водных объектов муниципального значения. Указанные ГТС были построены ликвидированными или обанкротившимися в настоящее время организациями для решения местных задач.

Ростехнадзор проводит работу по выявлению и сокращению количества бесхозных ГТС. Распределение бесхозных ГТС по федеральным округам выглядит следующим образом (рис. 2):

- Центральный ФО – 3126 (41,6 %);
- Северо-Западный ФО – 120 (1,6 %);
- Южный ФО – 1132 (15,1 %);
- Северо-Кавказский ФО – 364 (4,8 %);
- Приволжский ФО – 1969 (26,2 %);
- Уральский ФО – 116 (1,5 %);
- Сибирский ФО – 576 (7,7 %);
- Дальневосточный ФО – 111 (1,5 %)

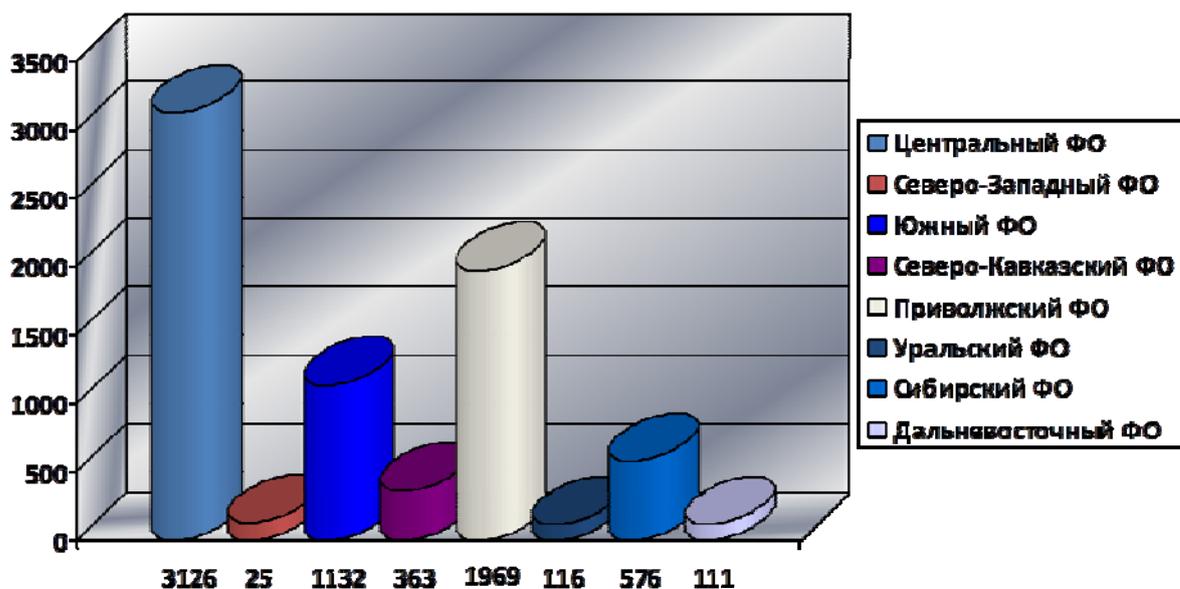


Рис. 2. Распределение бесхозных ГТС по федеральным округам

Большая работа по сокращению бесхозных ГТС проведена в Северо-Западном управлении Ростехнадзора: за 2010 г. их количество сокращено с 296 до 45, в том числе по Ленинградской области – с 209 до 8, по Санкт-Петербургу – с 87 до 37. За 2011 г. и три квартала 2012 г. количество бесхозных ГТС в Северо-Западном Управлении Ростехнадзора сокращено с 45 до 25.

В отсутствие проектов ГТС, технической документации по их эксплуатации, материалов наблюдений за динамикой процессов, происходящих в ГТС напорного фронта и грунтах оснований, невозможно дать объективную оценку состояния безопасности ГТС и установить реальную степень риска аварии ГТС.

Для оценки состояния и реальной степени риска аварии на данных объектах Ростехнадзору необходимо привлекать научно-технические и экспертные организации. Однако указанные мероприятия не проводятся по причине отсутствия достаточного финансирования.

При ликвидации бесхозных ГТС необходимо учитывать возможные неблагоприятные последствия, а именно:

- социальную напряженность, связанную с тем, что местные жители используют водоемы для хозяйственных нужд и в рекреационных целях;
- наличие значительного количества накоплений наносов и мусора на дне водоемов, которые могут содержать ряд экологически опасных элементов, представляющих серьезную угрозу для окружающей среды и населения при спуске воды;
- возникновение угрозы заболачивания ложа водоема;
- снижение уровня грунтовых вод, сложившегося в течение многих лет и, как следствие, уменьшение водообеспеченности водоносных горизонтов.

Учитывая изложенное, необходимо проведение работ по передаче бесхозных ГТС в собственность, например, муниципальную, с выделением соответствующих средств на их ремонт и эксплуатацию. Это потребует, в свою очередь, подготовки соответствующей документации по сооружениям, в частности, паспортов ГТС, определения стоимости сооружений, на что также должны быть предусмотрены финансовые средства.

С целью обеспечения безопасности бесхозных ГТС до их оформления в собственность соответствующих муниципальных образований Ростехнадзором подготовлен проект ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений». Законопроект предусматривает за-

крепление бесхозйных ГТС, в соответствии с их назначением, за федеральными органами исполнительной власти.

Работа по передаче в собственность бесхозйных ГТС осложняется отсутствием в законодательстве РФ норм по обязательному оформлению прав собственности. Муниципальные образования отказываются принимать бесхозйные ГТС, поскольку это влечет за собой необходимость финансирования мероприятий по их приведению в безопасное состояние.

В ряде субъектов РФ проблема определения собственников бесхозйных ГТС положительно решается в судебном порядке по заявлению органов прокуратуры России о признании незаконным бездействия администраций муниципальных образований в вопросе постановки на учет данных ГТС.

## Литература

1. Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому и атомному надзору в 2010 г. – М.: Ростехнадзор, 2011. – 195 с.
2. Приказ Ростехнадзора от 30.12.2010 г. № 1183 «Об организации работ по обеспечению эксплуатационной надежности и безопасности бесхозйных гидротехнических сооружений».
3. Безопасность труда в промышленности, 2011, № 11. – С. 3-6.
4. ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах».
5. Постановление Правительства РФ от 21.05.2007 г. № 304 (ред. от 17.05.2011 г.) «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
6. Волосухин В.А., Казначеев А.И., Елисеев А.В. и др. Рекомендации по приобретению в собственность органами местного самоуправления бесхозйных гидротехнических сооружений, расположенных на территории Северо-Кавказского федерального округа. – Пятигорск: ЛИК, 2010. – 52с.
7. Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 01.04.2012 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
8. Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 117-ФЗ (ред. от 07.12.2011 г.) «О безопасности гидротехнических сооружений».
9. Волосухин В.А., Фролов Д.И., Щурский О.М. и др. Сборник нормативно-методических документов, применяемых при декларировании безопасности гидротехнических сооружений. В 4 тт. / Под ред. В.А. Волосухина. – Новочеркасск: ЛИК, 2012. Т. 1. – 634 с.; Т. 2 – 634 с.; Т. 3 – 624 с.; Т. 4 – 618 с.
10. Приказ МЧС России от 28.02.2003 г. № 105 «Об утверждении требований по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах жизнеобеспечения» (Зарег. в Минюсте России 20.03.2003 г. № 4291).
11. Приказ МЧС России от 25 октября 2004 г. № 484 «Об утверждении типового паспорта безопасности территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (Зарег. в Минюсте России 23.11.2004 г. № 6 (44)).

### *Сведения об авторах:*

Щурский Олег Михайлович – замначальника Управления государственного энергетического надзора Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, тел.: 8 (495) 911-64-75, e-mail: O.Shchurski@gosnadzor.ru

Пименов Владимир Иванович – к.т.н., начальник отдела по надзору за гидроэлектростанциями и гидротехническими сооружениями Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, тел.: 8 (495) 911-60-10, e-mail: V.Pimenov@gosnadzor.ru

Волосухин Виктор Алексеевич – д.т.н., проф., Заслуженный деятель науки РФ, директор Института безопасности гидротехнических сооружений, тел.: 8(8635) 22-61-08, e-mail: director@ibgts.ru, volosukhin@yandex.ru