

# О ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЗ «О БЕЗОПАСНОСТИ ГИДРОТЕХНИЧЕСКИХ СООРУЖЕНИЙ»



**Мельник Г. В.,**  
главный инженер проектов  
НП «Ассоциация «Гипроречтранс»,  
начальник отдела НИЭП  
АО «Гипроречтранс»

**Аннотация.** Анализируются наиболее принципиальные положения и противоречия подготовленного проекта, обосновываются изменения, которые необходимо внести в проект. Они касаются сферы действия ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», таких понятий, как: класс капитальности и класс сооружения, класс опасности, категория риска, авария, чрезвычайная ситуация, оценка безопасности и т. п.

**Ключевые слова:** безопасность ГТС, нормативно-правовое регулирование, ГТС водного транспорта.

С момента появления более чем 20 лет назад федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений» в него было внесено множество изменений. В данной статье остановимся на очередной порции изменений, которая появилась в начале года на федеральном портале проектов нормативных правовых актов, где для публичного обсуждения был представлен проект федерального закона «О внесении изменений в федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений» (далее по тексту — проект).

Ознакомиться с текстом всех предложений, полученных в ходе публичного обсуждения, в том числе и специалистов НП «Ассоциация «Гипроречтранс» (далее по тексту — Ассоциация), можно на федеральном портале проектов нормативных правовых актов или на сайте Ассоциации, поэтому не будем оста-

навливаться на них подробно. Рассмотрим наиболее принципиальные предложения Ассоциации и связанный с ними текст проекта, доработанный по результатам публичного обсуждения.

## О сфере действия ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»

Наиболее важно рассмотреть предложения, позволяющие конкретизировать сферу действия ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», которая, с нашей точки зрения, до сих пор четко не определена. И это связано с двумя причинами.

Первая заключается в том, что формулировка ст. 1 ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» в части признака гидротехнических сооружений, на которые распространяется сфера его действия, а именно, «гидротехнические сооружения..., повреждения

ON THE DRAFT FEDERAL LAW «ON AMENDMENTS TO THE FEDERAL LAW CONCERNING THE SAFETY OF HYDROENGINEERING STRUCTURES»  
G. Melnik, Chief Project Engineer, Giprorrechtrans Association, head of R&D Dept, Giprorrechtrans JSC

**Abstract.** The article provides the analysis of the most fundamental provisions, contradictions and unaddressed issues of the given draft law, and substantiates the amendments that must be made to the federal law «On the Safety of Hydroengineering Structures». The amendments relate to the scope of the Federal Law «On the Safety of Hydroengineering Structures», such concepts as: Class of the Structure, Hazard Class, Accident at Hydraulic Engineering Facility, Emergency, Safety Assessment of Hydroengineering Structures, etc.

**Keywords:** safety of hydraulic engineering structures, legal and regulatory framework, hydraulic engineering structures of water transport.

которых могут привести к возникновению чрезвычайной ситуации», является избыточной и требующей исключения или уточнения этого признака.

В соответствии с постановлением Правительства РФ «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (с изменениями 2011 г.), к чрезвычайной ситуации (ЧС) локального характера относят ситуацию, при которой количество пострадавших составляет не более 10 человек, либо размер ущерба составляет не более 100 тыс. руб. Как видно, в определении отсутствует нижняя граница количества пострадавших и размера ущерба. Такое определение ЧС локального характера приводит к тому, что при любом повреждении ГТС возникает чрезвычайная ситуация (локального характера). В этом случае сам признак «возникновение чрезвычайной ситуации для определения сооружений, на которые распространяется действие закона «О безопасности гидротехнических сооружений», является избыточным или требующим его уточнения.

Вторая причина связана с тем, что ссылка ст. 1 ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» на ст. 3, где в определении понятия «гидротехническое сооружение» использован незакрытый перечень сооружений, давала повод для вольной трактовки сферы действия закона. Доходило до абсурда, когда органы надзора заставляли декларировать безопасность трубопереездов и вообще любых сооружений, так или иначе соприкасающихся с водой. Но особую остроту определение сферы действия ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» приобрело, когда органы надзора и транспортной прокуратуры стали требовать проведения декларирования безопасности портовых сооружений, причем в некоторых случаях в категоричной форме. Эта проблема подробно рассмотрена в статье «О нормативном регулировании портовых сооружений» (см. «Гидротехника», 2019, № 1). С целью конкретизации сферы действия ФЗ

«О безопасности гидротехнических сооружений» Ассоциацией были внесены предложения по корректировке рассматриваемого проекта.

Для устранения первой причины предлагалось дополнить ст. 1 рассматриваемого проекта частью 1.1, в которой в пункте а) будет указан следующий текст (предлагались для обсуждения два варианта):

- Вариант 1. Исключить из текста ст. 1 ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» слова «повреждения которых могут привести

разработаны технические регламенты». Такое дополнение позволило бы исключить противоречие между № 117-ФЗ и № 184-ФЗ; исключить избыточные требования к ГТС, являющимся объектами инфраструктуры морского и внутреннего водного транспорта; а также в рамках реформы технического регулирования и далее разрабатывать технические регламенты по другим ГТС, исключая избыточность требований при их строительстве, реконструкции и эксплуатации.

#### ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ПОВРЕЖДЕНИЯ ГТС

НЕОБХОДИМО ВЕРНУТЬСЯ К ПОНЯТИЮ «ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ СИТУАЦИЯ», НО С КОНКРЕТИЗАЦИЕЙ ЕЕ ХАРАКТЕРА В СООТВЕТСТВИИ С ПОСТАНОВЛЕНИЕМ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ ОТ 21 МАЯ 2007 Г. № 304 «О КЛАССИФИКАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА»

к возникновению чрезвычайной ситуации».

- Вариант 2. Заменить в ст. 1 ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» слова «повреждения которых могут привести к возникновению чрезвычайной ситуации» на слова «повреждения которых могут привести к возникновению чрезвычайной ситуации ... характера». Предлагалось указать конкретный характер чрезвычайной ситуации (муниципальный, межмуниципальный, региональный или межрегиональный). При этом важно указать, что сумма материального ущерба подлежит индексации на момент определения величины ущерба.

Вариант 1 Ассоциация в настоящее время оценивает как ошибочный, поскольку он исключает из рассмотрения последствий повреждения критерии их оценки.

Для устранения второй причины предлагалось дополнить ст. 1 рассматриваемого проекта частью 1.1, в которой в пункте б) будет указан следующий текст: «Дополнить текст ст. 1 федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений» словами «за исключением сооружений, на которые

Необходимо также обратить внимание на текст последнего абзаца ст. 10 ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», а именно: «Внесение в Регистр сведений о гидротехническом сооружении, находящемся в эксплуатации, является основанием для выдачи разрешения на эксплуатацию такого гидротехнического сооружения». Как указывалось выше, технические регламенты «О безопасности объектов морского транспорта» и «О безопасности объектов внутреннего водного транспорта» не содержат многих требований обозначенного ФЗ. Так, в регламентах отсутствует требование внесения объектов инфраструктуры морского и внутреннего водного транспорта в Регистр ГТС и разрешительный характер их эксплуатации. По этой причине особенно актуальным являлось бы внесение указанного выше дополнения в ст. 1 рассматриваемого проекта.

Рассмотрим наиболее важные аспекты доработанного по результатам публичного обсуждения проекта в части, определяющей сферу действия ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений».

Во-первых, в ст. 1 появилась ч. 1, в которой указано, что в ст. 1

ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» слова «повреждения которых могут привести к возникновению чрезвычайной ситуации» надо исключить. Во вторых, в этой же ст. 1 появилась ч. 2, в которой в пункте а) указано: «В ст. 3 ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» абзац 2 изложить в следующей редакции: «гидротехническое сооружение — сооружение, авария на котором может привести к неконтролируемому сбросу воды из поверхностного водного объекта, хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций с причинением вреда жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц и окружающей природной среде»».

ных организаций...» однозначно указывает, что сфера действия обозначенного ФЗ распространяется только на напорные ГТС.

Безусловно, текст доработанного проекта является шагом вперед по сравнению с существующей редакцией ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», но требует доработки, а именно:

- при определении последствий повреждения ГТС (аварии) необходимо вернуться к понятию «чрезвычайная ситуация», но с конкретизацией ее характера в соответствии с постановлением Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;

- необходима редакция пункта а) ч. 2 ст. 1 рассматриваемого про-

сификации гидротехнических сооружений». Причем при назначении «класса» сооружения также учитываются и последствия вероятных аварий.

Что касается понятия «класс опасности» сооружения, то, в соответствии с рассматриваемым проектом, он определяется степенью его социально-экономической значимости с учетом рисков возникновения на территории чрезвычайной ситуации и нарушения условия жизнедеятельности людей (в результате аварий). Критерии отнесения объектов к тому или иному «классу опасности» даны в «Правилах отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности», утвержденных постановлением Правительства РФ № 806. Они предусматривают шесть категорий риска (чрезвычайно высокий, высокий, значительный, средний, умеренный, низкий) и соответствующие им шесть классов (категорий) опасности (1, 2, 3, 4, 5, 6). Необходимо также отметить, что наиболее полно критерии для определения категории риска представлены в постановлении Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 (с изменениями на 28 февраля 2019 г.).

Однако критерии для определения категорий риска для объектов, на которые распространяется область действия федерального закона № 117-ФЗ, в действующих нормах отсутствуют, что затрудняет отнесение этих объектов к тому или иному классу опасности. Кроме того, текст пункта б) ч. 10 ст. 1 рассматриваемого проекта: «в частях семь, восемь и пятнадцать после слов «класса» дополнить словами «опасности», противоречит указанным «Правилам отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных

## ПРЕДЛАГАЕМЫЙ ТЕСТ ДОРАБОТАННОГО ПРОЕКТА ОДНОЗНАЧНО

### УКАЗЫВАЕТ, ЧТО СФЕРА ДЕЙСТВИЯ № 117-ФЗ РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ ТОЛЬКО НА НАПОРНЫЕ ГТС

Данные изменения вызывают двойственное отношение. С одной стороны, исключение из ст. 1 ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» понятия «чрезвычайная ситуация» без определения ее характера устраняет отмеченную выше неопределенность. Однако, предлагаемая редакция: «авария ...с причинением вреда жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц и окружающей природной среде» делает оценку последствий повреждения ГТС совсем расплывчатой, поскольку не указан размер вреда.

С другой стороны, предлагаемый текст абзаца 2 ст. 3 ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», а именно: «гидротехническое сооружение — сооружение, авария на котором может привести к неконтролируемому сбросу воды из поверхностного водного объекта, хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйствен-

ного федерального закона о внесении изменений, чтобы новый текст абзаца 2 ст. 3 ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» не воспринимался как определение, при этом некорректное, гидротехнического сооружения.

#### О классах и категории риска ГТС

Отдельно стоит рассмотреть предложения, касавшиеся внесения в текст ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» таких понятий, как «класс капитальности» и «класс опасности», а также понятия «категория риска», которое вошло в доработанный проект.

Понятие «класс капитальности» сооружения (объекта) в настоящее время не регламентируется действующими нормами проектирования. При проектировании используется понятие «класс» сооружения (объекта)<sup>1</sup>, который устанавливается в соответствии с постановлением Правительства РФ № 986 «О клас-

<sup>1</sup> СП 58.13330.2012, СП 23.13330.2018, СП 39.13330.2012, СП 40.13330.2012, СП 101.13330.2012 и др.

объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности», поскольку в тексте ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» после внесения указанного дополнения будут указаны не шесть, а всего четыре «класса опасности». При этом неясно, к какой категории риска относится тот или иной «класс опасности». К тому же принятая в ст. 13 ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» периодичность проведения плановых проверок в зависимости от «класса опасности» не соответствует периодичности, принятой в Правилах.

Из сказанного выше следует:

- введение рассматриваемым проектом понятия «класс капитальности», отсутствующего в нормах проектирования, не оправдано, и вместо него необходимо вернуть принятое в основных нормах проектирования понятие «класс сооружения»;

- понятие «класс опасности», которое в соответствии с проектом федерального закона о внесении изменений учитывает последствия вероятных аварий ГТС и нарушения его эксплуатации при определении степени социально-экономической значимости гидротехнического сооружения, фактически является синонимом понятия «класс» в части учета последствий вероятных аварий.

По итогам обсуждений, в тексте доработанного проекта исключено понятие «класс капитальности» сооружения и возвращено понятие «класс сооружения». Были исключены предложения о присвоении сооружению «класса опасности», а также о дополнении абзаца 7 ст. 3 ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» словами «капитальности и класса опасности».

В то же время в ч. 6 ст. 1 доработанного проекта при внесении ГТС в Регистр гидротехнических сооружений предложено присваивать ГТС

«категорию риска», что, и это показано выше, тождественно «классу опасности». Таким образом, присваивание ГТС категории риска является излишней процедурой, поскольку I классу сооружения однозначно будет соответствовать I категория риска, II классу — 2 категория риска и т. д. И при внесении сооружения в Регистр ГТС никакого пересмотра этого соотношения быть не может. То есть, какой класс сооружения был принят при проектировании сооружения или уточнен по результатам декларирования, такая категория риска и должна сооружению присваиваться при его внесении в Регистр.

По этой причине совершенно непонятно предложение ч. 6 ст. 1 доработанного проекта о присваивании категории риска на основании определенного в декларации безопасности уровня безопасности. Каким образом

абзац 9 ст. 8 ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» после слов «допустимого уровня» дополнить словом «безопасности». Однако после такой поправки использовались бы два понятия «допустимый уровень риска» аварий ГТС (абзац 2) и «допустимый уровень безопасности» ГТС (абзац 9). В этом случае обеспечение безопасности ГТС осуществлялось бы на основании требования обеспечения и «допустимого уровня риска», и «допустимого уровня безопасности». Совершенно очевидно, что эти два понятия взаимосвязаны между собой. Если обеспечивается «допустимый уровень риска», то обеспечивается и «допустимый уровень безопасности», и наоборот. По этой причине использование обоих понятий в одной статье закона для определения условия обеспечения безопасности ГТС представляется излишним.

ПРИСВАИВАНИЕ ГТС КАТЕГОРИИ РИСКА ЯВЛЯЕТСЯ ИЗЛИШНЕЙ ПРОЦЕДУРОЙ, ПОСКОЛЬКУ I КЛАССУ СООРУЖЕНИЯ ОДНОЗНАЧНО БУДЕТ СООТВЕТСТВОВАТЬ I КАТЕГОРИЯ РИСКА, II КЛАССУ — 2 КАТЕГОРИЯ РИСКА И Т. Д. ПРИ ВНЕСЕНИИ СООРУЖЕНИЯ В РЕГИСТР ГТС НИКАКОГО ПЕРЕСМОТРА ЭТОГО СООТНОШЕНИЯ БЫТЬ НЕ МОЖЕТ

это должно происходить, непонятно, тем более что отсутствуют предложения о связи уровня безопасности и «категории риска». По результатам декларирования сооружение может иметь следующие уровни безопасности: «нормальный», «пониженный», «неудовлетворительный», «опасный» — получается, что в случае изменения в процессе эксплуатации уровня безопасности сооружения ему могут присваиваться разные категории риска?

#### Об оценке безопасности ГТС

Отдельно стоит обратить внимание на оценку безопасности гидротехнических сооружений. Так в ч. 6 рассматриваемого проекта предлагалось

Ассоциацией были предложены следующие корректировки проекта федерального закона о внесении изменений: исключить из текста ч. 6 ст. 1 рассматриваемого проекта слова: «абзац 9 ст. 8 после слов «допустимого уровня» дополнить словом «безопасности» и заменить их следующим образом:

- исключить абзац 2 ст. 8 ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»;

- абзац 9 ст. 8 изложить в следующей редакции: «ответственность за действия (бездействие), которые повлекли за собой снижение безопасности гидротехнических сооружений ниже нормального<sup>2</sup> уровня «безопасности». В тексте доработанного проекта

<sup>2</sup> Редакция этого абзаца подлежит обсуждению. Представляется, что наиболее предпочтителен вариант следующей редакции: «ответственность за действия (бездействие), которые повлекли за собой снижение уровня безопасности гидротехнических сооружений». Дело в том, что сооружение уже может иметь уровень безопасности ниже «нормального». В частности, сооружение могло иметь уровень безопасности «неудовлетворительный» или «опасный», и принятые меры позволили на момент разработки декларации безопасности достичь «пониженного» уровня безопасности.

предложение «абзац 9 ст. 8 ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» после слов «допустимого уровня» дополнить словом «безопасности» было исключено. Тем не менее все противоречия, о которых говорилось выше, остались.

#### Об организациях научно-технической поддержки

Обратим также внимание на ту роль, которую отводит проект так называемым организациям научно-технической поддержки федеральных органов исполнительной власти. Так, п. а) ч. 10 ст. 1 рассматриваемого проекта, второе предложение ч. 1 ст. 11 ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» предлагает изложить в следующей редакции: «Государственная экспертиза декларации безопасности гидротехнического сооружения I и II класса капитальности, находящегося в эксплуатации, проводится организациями научно-технической поддержки федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного

спечению безопасности ГТС. Кроме того, предлагаемая трактовка внесет в декларирование безопасности элементы хаоса. Все прекрасно знают, что сегодня существуют четыре методики оценки безопасности ГТС (только в гидроэнергетике их две), и нет никаких оснований надеяться, что организация научно-технической поддержки, опираясь на свой статус, не будет навязывать декларантам ту, которая ей ближе, ломая сложившиеся традиции и опыт декларирования.

В связи с вышесказанным Ассоциация предложила рассмотреть следующее предложение: «Исключить пп. а), б). 10 ст. 1 рассматриваемого проекта, заменив следующей редакцией: «Экспертиза декларации безопасности ГТС, находящегося в эксплуатации, проводится экспертными центрами, определяемыми органом надзора по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения безопасности ГТС, в порядке, установленном

своей сути статуса организации научно-технической поддержки (далее — Организация НТП) является нормой, содержащей коррупциогенные факторы, необоснованно сужающие круг лиц, которые вправе проводить работы в сфере НИОКР, внедрения инноваций, проведения госэкспертизы деклараций безопасности ГТС. Внедрение таких норм может привести к разрушению научного гидроэнергетического комплекса и установлению узкого круга лиц, занимающихся вопросами обеспечения безопасности ГТС, что в конечном итоге приведет к деградации соответствующих компетенций в научных институтах...»

По тексту проекта федерального закона о внесении изменений, включая доработанный вариант, остается еще много вопросов. Однако получить в полной мере действенно отработанный закон можно только коллективными усилиями специалистов. К сожалению, следует констатировать слабую активность профессионального сообщества. За весь период обсуждения рассматриваемого проекта в нем приняли участие лишь 12 специалистов. А по результатам публичных консультаций, проведенных Минэкономразвития, были получены только два отзыва от Ассоциации «Совет производителей энергии» и Российского союза промышленников и предпринимателей. Ни Минэнерго, ни РусГидро, ни Минприроды, ни Минтранс, в ведении которых находится большая часть гидротехнических сооружений, не приняли участие в публичных консультациях по тексту проекта федерального закона о внесении изменений.

#### САМЫМ ОПТИМАЛЬНЫМ БЫЛО БЫ ВООБЩЕ ИСКЛЮЧИТЬ ТАК НАЗЫВАЕМЫЕ «ОРГАНИЗАЦИИ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ» ИЗ ТЕКСТА ПРОЕКТА

го надзора в области безопасности гидротехнических сооружений, в соответствии с положениями настоящей статьи в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

Возникает вопрос о правомочности выделения каких-либо проектных и научно-исследовательских организаций в особые группы, определяемых административным путем, что само по себе недопустимо, т. к. однозначно приведет к монополизации в деятельности по обе-

Правительством РФ». Хотя самым оптимальным было бы вообще исключить так называемые «организации научно-технической поддержки федеральных органов исполнительной власти» из текста рассматриваемого проекта. К этому же мнению по рассматриваемому проекту пришли представители субъектов предпринимательской и иной деятельности в результате проведения Минэкономразвития публичных консультаций: «Закрепление на уровне закона исключительного по