

Региональное совещание по сотрудничеству по безопасности плотин в Центральной Азии

**Нормативно-правовая база безопасности плотин
(Обзор сравнительного аналитического обзора
Всемирного банка)**

Алматы декабрь 2015 года



**Петраков Игорь Алексеевич,
независимый эксперт по
национальному водному праву и ИУВР
Политолог, юрист.**

Один из авторов Водного кодекса Республики Казахстан и нормативной правовой базы к нему.

Постоянно привлекается к работе в различных проектах Международных организаций (ЮСАИД, Азиатский банк, ПРООН, Всемирный банк, Международный институт по управлению водными ресурсами, ТАСИС, Европейская комиссия) – юристом, национальным консультантом, юристом-тренером, юристом-исследователем, международным экспертом.

Petrakov, Igor Alekseevich Apt. 30, 12 Tole bi, Kazakhstan, Almaty

Tel.: (327) 291-93-49 (home), Mob.: 8 701 347 24 62, ipetrakov@bk

Нормативно-правовая база безопасности плотин

Сравнительный аналитический обзор

Дэниэл Д. Брэдлоу, профессор права, Директор программы международных правовых исследований, Вашингтонский колледж права, Американский университет

Алессандро Пальмиери, ведущий специалист по плотинам, Отдел по обеспечению качества и соответствия, Группа экологически и социально устойчивого развития, Всемирный банк

Салман М.А. Салман, ведущий советник по юридическим вопросам, Группа международного права и экологически и социально устойчивого развития, Аппарат вице-президента по юридическим вопросам, Всемирный банк

**Всемирный банк Издательство «Весь Мир»
Вашингтон (округ Колумбия) Москва
2003**



ВСЕМИРНЫЙ БАНК

СЕРИЯ:
ЗАКОН, ПРАВОСУДИЕ И РАЗВИТИЕ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА БЕЗОПАСНОСТИ ПЛОТИН

Сравнительный аналитический обзор

Дэниэл Д. Брэдлоу, Алессандро Пальмиери, Салман М.А. Салман

Вопрос безопасности плотин приобретает особую актуальность в связи с наличием во многих государствах значительного числа плотин, повреждение или разрушение которых может повлечь за собой серьезные социальные, экономические и экологические последствия. Для целого ряда стран это важно еще и потому, что строительство новых водохранилищ там прекращено, а состояние существующих не отвечает установленным требованиям.

Страны вовлеченные в сравнительный анализ

Аргентина

Австралия

Австрия

Бразилия

Канада

Китай

Финляндия

Франция

Индия

Ирландия

Латвия

Мексика

Новая Зеландия

Норвегия

Португалия

Румыния

Российская Федерация

ЮАР

Испания

Швейцария

Великобритания

США

Термин «безопасность плотины»

Под термином **«безопасность плотины»** понимаются факторы, оказывающие влияние на структурную устойчивость плотины, нарушение которой может создать угрозу жизни людей, материальным ценностям и окружающей среде в районе плотины.

Это означает, что безопасность плотины обеспечивается выполнением надлежащих правил ее эксплуатации и ремонта, планов аварийных мероприятий, мер по снижению отрицательного влияния ее работы на жизнедеятельность человека, материальные ценности и состояние окружающей среды.

Разделы доклада

«Нормативно-правовая база безопасности плотин Сравнительный аналитический обзор»

Доклад состоит из трех разделов.

В первом разделе рассматриваются нормативно-правовые акты по обеспечению безопасности плотин, применяемые в 22 странах мира.

Во втором дается их сравнительный анализ.

Третий раздел включает рекомендации относительно содержательной части таких нормативно-правовых актов. В нем приводятся обязательные положения, которые должны быть включены в типовые нормативные акты по обеспечению безопасности плотин, а также положения, наличие которых желательно на промежуточном этапе формирования соответствующей правовой базы. В данном разделе также рассматриваются и анализируются тенденции развития законодательства в сфере обеспечения безопасности плотин.

Форма регулирования

В четырнадцати странах система регулирования обеспечения вопросов безопасности плотин осуществляется на основе специального законодательства.

К ним относятся Аргентина, Австралия (Новый Южный Уэльс), Канада (Альберта, Британская Колумбия, Квебек), Финляндия, Франция, Индия, Латвия, Португалия, Южно-Африканская Республика (положения), Россия, США (как федеральный уровень, так и некоторые системы штатов).

Форма регулирования

В двенадцати странах указанные вопросы представлены в общем законодательстве по водному хозяйству, плотинам, энергетике или природным ресурсам.

К ним относятся Австралия (Квинсленд, Виктория), Австрия, Канада (Онтарио), Китай, Мексика, Новая Зеландия, Норвегия, Испания, Швейцария, Соединенное Королевство и США (некоторые системы регулирования штатов).

Организационная форма

В одиннадцати странах созданы органы, которые занимаются исключительно вопросами регулирования безопасности плотин.

К таким странам относятся Аргентина, Австрия, Австралия (Новый Южный Уэльс), Канада (Альберта), Китай, Франция, Индия, Португалия, Румыния и США (федеральный уровень и отдельные штаты).

В некоторых из них специально уполномоченный орган может выполнять функции по регулированию безопасности плотин совместно с другими органами регулирования.

Организационная форма

В пятнадцати странах обеспечение безопасности плотин является лишь одной из функций регламентирующих органов.

К ним относятся Великобритания, Канада (Онтарио), Китай, Финляндия, Ирландия, Латвия, Мексика, Новая Зеландия, Норвегия, Россия, Португалия, ЮАР, Испания, Швейцария и США (отдельные штаты).

Организационная форма

В Австралии (Квинсленд) действующим законодательством предусматривается назначение специально уполномоченного лица по вопросам обеспечения безопасности плотин.

Следует отметить, что и Канадская ассоциация плотин рекомендует назначать специально уполномоченное должностное лицо, ответственное за безопасность таких объектов.

В трех странах — Австралия (Новый Южный Уэльс), Ирландия и ЮАР — предусмотрено создание специальных комиссий, осуществляющих надзор за состоянием плотин или выработку рекомендаций в этой области.

Полномочия регламентирующего органа

Право на разработку норм и стандартов – 20 стран

Право на выдачу лицензий или разрешений- 17 стран

Право на осуществление мониторинга инспекций – 15 стран

Право на проведение инспекций – 14 стран

Право на утверждение инспектора – 3 страны

Ведение регистров плотин - 6 стран

Консультирование – 3 страны

Отчетность – 5 странах

Взаимоотношения между центральными и местными органами власти – в ряде стран

Содержание нормативно-правовой базы обеспечения безопасности плотин

Сфера действия нормативно-правовой базы обеспечения безопасности плотин - 18 стран имеют конкретные определения плотин, на которые распространяется ее действие.

Сфера применения нормативно-правовой базы обеспечения безопасности плотин - только вопроса безопасности плотин и распространяется на деятельность, связанную со строительством, эксплуатацией, обслуживанием и надзором за плотинами.

Основные обязанности в области обеспечения безопасности плотин - актами тринадцати стран основные обязанности в области безопасности плотин и проведения инспекций возлагаются на собственника плотины.

Стандарты и требования к проведению инспекций - в большинстве рассматриваемых стран законодательство не содержит специальных требований к проведению работ по инспектированию и надзору в области безопасности плотин.

Уровень квалификации инспекторов - в законодательных положениях семнадцати стран предусмотрено, что инспекция безопасности плотин должна проводиться инженерами, отвечающими установленным требованиям.

Содержание нормативно-правовой базы обеспечения безопасности плотин

Требования к представлению отчетности - в соответствии с законодательством восемнадцати стран собственники либо операторы плотин, а также лица, которым поручено провести инспекцию безопасности таких объектов, обязаны представить отчет о проверке в орган государственного регулирования.

Сроки проведения инспекций - законодательства восемнадцати стран предусматривают проведение регулярных инспекций.

Технические архивы/учет материалов - законодательная база десяти стран требует от собственников плотин вести полный учет всех материалов по плотине.

Платный характер проведения инспекций и выдачи разрешений – Нормативно-правовая база десяти стран требует, чтобы держатель лицензии возмещал часть затрат, связанных с ее выдачей.

Планы аварийных мероприятий - в соответствии с нормативно-правовой базой четырнадцати стран собственники плотин обязаны разрабатывать планы аварийных мероприятий.

Обеспечение исполнения положений о безопасности плотин - в семи странах органу государственного надзора разрешено налагать штрафы на собственников плотин, не выполняющих обязанности, установленные нормативными актами.

Ответственность за последствия аварии плотин - как правило, ответственность за последствия аварии плотин несут собственники и операторы плотин. Уровень ответственности по юрисдикциям варьируется.

Нормативно-правовая база безопасности плотин

ЧАСТЬ 3

**Основополагающие элементы,
рекомендуемые элементы
и тенденции развития
законодательства в области
безопасности плотин**

Три вопроса при создании нормативно-правовой базы обеспечения безопасности плотин

Во-первых, должны регулироваться два тесно взаимосвязанных, хотя и различных аспекта:

- 1. безопасность плотин и приплотинных сооружений;**
- 2. безопасность людей, особенно тех, кто проживает на территории ниже плотин и в непосредственной близости от нее.**

Во-вторых, необходимо решить вопрос о том, следует ли устанавливать различные требования по безопасности плотин для различных категорий собственников плотин.

В-третьих, при разработке нормативно-правовой базы обеспечения безопасности плотин следует решить два важных вопроса: включать ли в сферу действия нормативно-правовой базы безопасности плотин все плотины или только те плотины, которые соответствуют определенным размерам или критериям опасности; следует ли устанавливать единые требования ко всем плотинам или различные требования к разным категориям плотин.

Основопологающие элементы системы нормативно-правового регулирования

Главным и общим принципом, лежащим в основе безопасности плотин, должен быть принцип ответственности собственника плотины за обеспечение безопасности объекта и поддержание его в безопасном состоянии

На орган государственного регулирования возлагается ответственность за обеспечение безопасности населения путем принятия норм безопасности плотин, которыми должен руководствоваться собственник плотины, и мониторинга действий собственника плотины в этом направлении.

Основные элементы механизма регулирования отношений в области безопасности плотин

- 1) Форма регулирования**
- 2) Институциональные аспекты**
- 3) Полномочия органа государственного регулирования**
- 4) Содержание нормативно-правовых актов**

Приложения к Докладу

ПРИЛОЖЕНИЕ I. Всемирный банк: Операционная политика (ОР) 4.37
«Безопасность плотин»

ПРИЛОЖЕНИЕ II. Всемирный банк: Процедуры Банка (ВР) 4.37
«Безопасность плотин»

ПРИЛОЖЕНИЕ III. Всемирный банк: Процедуры Банка (ВР) 4.37
«Безопасность плотин», Приложение А. Отчеты о безопасности плотин:
содержание и сроки представления

ПРИЛОЖЕНИЕ IV. Южно-Африканская Республика. Национальный
закон о воде 1998 года. Глава 12. Безопасность плотин

ПРИЛОЖЕНИЕ V. Британская Колумбия (Канада). Положение о
безопасности плотин

Приложение 1. Руководство по классификации последствий аварии для
территорий ниже плотины

Приложение 2. Минимальные требования к регулярности проведения
обследований и оценок безопасности плотины

ПРИЛОЖЕНИЕ VI. Канадская ассоциация плотин. Руководство по
эксплуатации, содержанию плотин и надзору за ними

ПРИЛОЖЕНИЕ VII. Важнейшие законодательные документы
отдельных стран по безопасности плотин. Дополнительные источники
информации

Заключение

За последнее столетие численность населения в мире увеличилась более чем втрое. В связи с этим правительствам многих стран пришлось решать целый ряд серьезных задач, в частности в сфере водного хозяйства.

Решение таких задач осложняется продолжающимися процессами урбанизации и деградации окружающей среды, что делает чрезвычайно актуальным пересмотр подходов к управлению водными ресурсами.

Заключение

Необходимо еще раз подчеркнуть, что безопасность плотины — это динамично развивающаяся концепция. Ее эволюция самым тесным образом связана с углублением понимания значимости технических, социальных, экономических и экологических аспектов безопасности плотин.

Именно этим следует руководствоваться при решении важнейшего вопроса, связанного с их строительством и эксплуатацией, — обеспечения безопасности.

Региональное совещание по сотрудничеству по безопасности плотин в Центральной Азии

Спасибо за внимание!

Петраков Игорь Алексеевич – политолог, юрист, эксперт по национальному водному праву и ИУВР

Apt. 30, 12 Tole bi Kazakhstan, Almaty

Tel.: (3272) 91-93-49 (home) Mob.: 8 701 347 24 62

Fax: (3272) 91-24-11 **ipetrakov@bk.ru**