

УДК:502.333

«Астраханский вестник экологического образования», № 2 за 2015 год

О ЗОНАХ ЗАТОПЛЕНИЯ И ПОДТОПЛЕНИЯ ПАВОДКООПАСНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Вильдяев Валерий Матвеевич

Некоммерческое партнёрство «Национальный центр водных проблем»

valwild@yandex.ru

паводкоопасные территории, зоны затопления и подтопления, государственный водный реестр, ГИС-технологии, картографический материал

В статье рассмотрены проблемы связанные с картографированием зон затопления и подтопления на паводкоопасных территориях. Показано, что решение этой важной задачи в области защиты населения и объектов экономики от негативного воздействия паводковых вод сдерживается как неэффективной деятельностью органов государственной исполнительной власти, так и необоснованной режимностью крупномасштабных картографических материалов.

FLOOD ZONES AND GROUNDWATER FLOODING ZONES IN FLOOD HAZARD AREAS

Valeriy Wildyaev

**National Center of Water Problems, a non-commercial partnership
organization**

flood hazard area, flood zones and groundwater flooding zones, National Water Register, GIS technology, cartographic materials

This article reviews the problems concerned with the mapping of floods and ground-

water flooding zones in the flood hazard areas. It shows that protection of the community and economy from negative impact of flood waters is a very important subject, but solutions have been restrained as result of inefficient management from government's executive departments and baseless limited access to large-scale cartographic material.

Зоны затопления и подтопления в соответствии со статьёй 31 Водного кодекса Российской Федерации относятся к документированным сведениям государственного водного реестра (ГВР). Однако, несмотря на официальные заявления Росводресурсов о том, что государственный водный реестр был создан в 2009 году, в нём отсутствует информация о зонах затопления и подтопления.

Обусловлено это, по мнению автора, как отсутствием у Росводресурсов информации о данных зонах, так и отсутствием понимания того, в каком виде должны отражаться сведения о зонах затопления и подтопления в государственном водном реестре. До настоящего времени не разработаны какие-либо методические указания и рекомендации, как должны выделяться зоны затопления и подтопления на картографических материалах. А сам факт, что ГВР разработан не на геоинформационной основе, не позволяет вносить в него картографическую информацию о зонах затопления и подтопления.

В соответствии с Методическими указаниями по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов (утв. приказом МПР РФ от 4 июля 2007 г. N 169), зоны затопления и подтопления должны отображаться в схемах комплексного использования и охраны водных, которые заимствуются из ГВР, так как информационной основой Схем служит государственный водный реестр (пункт 11 Методических указаний). На основании этих данных в Схемах определяются основные направления деятельности по предотвращению негативного воздействия вод. Но так как в ГВР информация и зонах затопления и подтопления отсутствует, то и во многих разработанных Схемах она также не нашла своего отображения.

В Федеральном законе от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" в пункте 1 статьи 4 есть норма указывающая, что должна иметь место сопоставимость всех государственных информационных ресурсов. В соответствии с пунктом 12 ст. 7 вышеназванного закона, в государственный кадастр недвижимости должны вноситься и сведения о водных объектах. В соответствии со статьёй 10 этого же закона в государственный кадастр недвижимости вносятся сведения о зонах с особым режимом пользования. Применительно к водным объектам это водоохранные и прибрежные защитные зоны, а также зоны затопления и подтопления, для которых должен существовать особый градостроительный режим.

В соответствии со ст.15 рассматриваемого закона Федеральное агентство водных ресурсов в срок не более чем пять рабочих дней со дня внесения в госу-

дарственный водный реестр сведений о водных объектах направляет в орган кадастрового учета документы, необходимые для внесения соответствующих сведений в государственный кадастр недвижимости. Но для реализации этой нормы Федерального закона от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" необходимо, чтобы государственный водный реестр вёлся на геоинформационной основе, то есть, содержал в себе картографическую информацию.

Федеральное агентство водных ресурсов фактически проигнорировало обязательную для них норму статьи 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», а также не осуществило работы, которые должны были быть выполнены до начала разработки схем комплексного использования и охраны водных объектов.

Работы не выполнены, а потребность в них осталась, и начался процесс, который издавна в России сравнивают с поворотами дышла. В данном случае пошёл процесс перебрасывания проблемы на регионы. Принимаются поправки в Водный кодекс (Федеральный закон от 21 октября 2013 года №282 ФЗ), и теперь, в соответствии с п4. Ст.67_1 Водного кодекса «границы зон затопления, подтопления *определяются* уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти *с участием* заинтересованных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в порядке установленном Правительством Российской Федерации».

В пункте 3 постановлении Правительства РФ от 18 апреля 2014 года №360 имеем развитие (а вернее искажение) нормы закона и словосочетание «с участием» подменяется на словосочетание «на основании предложений». Далее эти «предложения» фактически превращаются в конкретные работы, которые обязаны выполнить органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, а Росводресурсы должны всего лишь утвердить результаты этих работ, а затем направить их в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, а также внести полученные от регионов данные в государственный водный реестр.

Согласно толковому словарю русского языка Ожегова слово «*определять*» означает *выяснить, установить*. А, если исходить из постановления Правительства РФ, которое должно развить норму закона, то слово «*определяет*» является синонимом слова «*утвердить*» (?)

В самой технологии передачи данных от субъектов РФ в Федеральную службу государственной регистрации Росводресурсы, фактически, являются почтовым агентом...

Что же касается государственного водного реестра, то полученные из регионов картографические материалы нельзя в нём разместить, так как государственный водный реестр разработан не на геоинформационной основе.

Наша исполнительная власть живёт в очень благоприятной для них среде. Призванные, прежде всего, выполнять закон, они ничем не рискуют при нару-

шении норм закона, так как практически всегда имеют возможность поправить закон в нужную им сторону. Когда закон разрабатывается, они, в силу своей профессиональной несостоятельности, не могут просчитать последствия принимаемого закона даже для себя, но их это особо и не удручает, так как вносить изменения в закон они начинают сразу же после его принятия. В результате вся правоприменительная практика закона сводится к нахождению вариантов наиболее благоприятных для чиновников.

А теперь немного о самой технологии выделения зон затопления и подтопления на картографической основе.

К наиболее трудно решаемой проблеме, при проведении работ по выделению зон затопления и подтопления, следует отнести ничем не обоснованную секретность картографических материалов крупного масштаба. Это, фактически, препятствует участию в данных работах специалистов в области использования и охраны водных объектов и даёт полную свободу действий геодезистам, которые мало чего понимают в вопросах негативного воздействия вод.

В начале 90-х годов прошлого века были сделаны некоторые послабления в области секретности картографического материала и глобус, который превышал своими размерами голову человека, перестал быть секретным. Были рассекречены даже карты масштаба 1:200 000 и ожидалось, что этот процесс пойдёт дальше. Помнится, как министр обороны С.Б.Иванов уже в этом веке обещал, что все карты в ближайшие полгода будут рассекречены, но затем об этом как-то забыли ...

Объясняется это, по моему мнению, не только боязнью потери контроля над частью общества со стороны спецслужб, но и коммерческими интересами этих служб или связанных с ними структур. Даже во времена Советского Союза можно было приобрести за деньги «секретные карты», а также космические снимки у некоторых военных структур, или структур связанных с ними, которые они за отдельную плату могли и рассекретить. И делалось это из общего понимания того, что «секретные» карты на самом деле не представляют никакого интереса для наших потенциальных противников.

В настоящее время в проводимых конкурсах на работы по нанесению зон затопления и подтопления на карты, в качестве обязательного условия для участников конкурса предусмотрено наличие лицензии ФСБ России на работу с секретными материалами. Из чего следует, что данная работа фактически не может выполняться небольшими частными фирмами, для которых существуют большие трудности в получении допуска на работу с секретными материалами, а также появляются дополнительные расходы на содержание сотрудника отвечающего за секретные материалы, и специально оборудованной комнаты, где эти материалы должны храниться.

В этом плане возникает также вопрос: «Каким образом зоны затопления и подтопления, нанесённые на секретные карты, могут быть доступны для широкого круга пользователей?» А эта информация должна быть доступна для широкого круга людей. Конечно, на бумажных картах можно убрать некоторую

информацию и снять гриф секретности с карт, но такого рода работы должны проводиться с использованием ГИС-технологий, которые должны содержать в себе всю информацию, так как ГИС это не только картинка, но и возможность выполнять большой объём прогнозных построений.

В Методических указаниях по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов, а также в Методических указаниях по разработке правил использования водохранилищ указывается, что для выполнения работ необходимо использовать карты масштаба 1:10000 и крупнее. Это по определению требует наличия лицензии ФСБ на работу с секретными материалами, а сами Схемы, как и правила использования водохранилищ, должны иметь ограниченный доступ, что противоречит условиям Водного кодекса РФ и задачам, которые ставятся перед Схемами и Правилами. Большинство разработчиков Схем и Правил проигнорировали эти требования методических указаний, и ограничились предоставлением мелкомасштабных схем в формате А-4 или А-3, что делает выполненную работу, по сути, бессмысленной. Хотя с точки зрения «безопасности страны» это, конечно, в тренде...

Вся эта надуманная секретность привела в результате к колоссальному отставанию России, в вопросах эффективного управления территориями с использованием ГИС-технологий, а также к отсутствию добросовестных условий конкуренции при выполнении работ связанных с использованием картографических материалов.

Следует отметить, что ещё в 1994 году вышло постановление Правительства РФ за №40, в котором указывалось на необходимость развития геоинформационных технологий. Но потом это постановление спустили на тормоза, и все прогрессивные начинания на государственном уровне были сведены на нет, а само постановление отменено. К совсем парадоксальным явлениям следует отнести тот факт, что руководитель Роскартографии в 90х годах прошлого века фактически противодействовал внедрению ГИС-технологий. То ли не понимал, какие возможности тут открываются, то ли очень хорошо понимал и поэтому тормозил... В результате было потеряно немало времени, а для научного и технического прогресса каждый потерянный год много стоит, не говоря уже о десятилетии.

Сколько миллиардов рублей, в том числе и в качестве кредитов Всемирного банка, было потрачено на создание земельного кадастра, но такового в полном объёме до сих пор нет. А если бы с самого начала 90-х годов всё осуществлялось с использованием ГИС-технологий и данных дистанционного зондирования, а также были рассекречены картографические материалы крупных масштабов, - земельный кадастр, а также кадастр недвижимости, со всеми зонами ограничений были бы давно созданы. Думаю, что и государственный водный реестр был бы разработан на геоинформационной основе, как это и было предусмотрено разработанной в 2006 году «Концепцией автоматизированной системы государственный водный реестр», которая была принята Росводресурсами, но затем о ней просто забыли.