

М. Я. ВИЛЬНЕР, почетный академик РААСН, Президент СРОСЭКСПЕРТ,
Р. Т. АКБИЕВ, канд. техн. наук,
(ЦНИИП градостроительства РААСН, Москва),

ТРАГЕДИЯ КРЫМСКА — ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПРОБЛЕМЫ

В работе проведена оценка трагических событий в городе Крымске Краснодарского края с точки зрения общих градостроительных задач, своевременное решение которых позволит в будущем максимально снизить риски возникновения таких чрезвычайных ситуаций и смягчить их последствия.

Ключевые слова: градостроительная безопасность, развитие территорий, чрезвычайная ситуация, риски, безопасность территорий.

Трагедия города Крымска стала основой для очередного всплеска и предметом многочисленных обсуждений в средствах массовой информации о проблемах, связанных с оповещением граждан о надвигающейся чрезвычайной ситуации. Действительно эти проблемы актуальны и очень важны, однако не следует забывать о ключевых причинах и истоках возникновения катастрофы.

Проблема Крымска в очередной раз обозначила проблему, связанную с недостаточным вниманием органов государственной власти к проблемам обеспечения комплексной градостроительной безопасности.

Определимся с основными понятиями.

Градостроительная безопасность, по сути, это безопасность материальной среды местообитания граждан на преобразованной градостроительной деятельностью территории. Имеется в виду безопасность, в основе которой лежат профессионально подготовленные и реализованные градостроительные, архитектурно-строительные и инженерно-строительные решения в их комплексе, создающие предпосылки для следующего:

1. Минимизация градостроительными, архитектурно-строительными и инженерно-строительными средствами риска возникновения и смягчения возможных последствий чрезвычайных ситуаций (которые могут стать следствием опасных природных или техногенных процессов, террористических актов, хулиганства и др.) в местах сосредоточения людей. Как правило, это:

— планирование развития форм расселения и размещения мест сосредото-

чения людей в поселениях, устройство систем защитных сооружений и проведение других мер снижающих опасность попадания человека в зоны действия источников чрезвычайных ситуаций или вторичных воздействий таких источников и/или обеспечивающих возможность быстрой эвакуации людей в подобных случаях;

— планировка зданий и сооружений, снижающая опасность попадания человека в зоны действия источников чрезвычайных ситуаций или вторичных воздействий таких источников и/или обеспечивающих возможность быстрой эвакуации людей в подобных случаях.

2. Обеспечения устойчивого функционирования транспортных и других инженерных инфраструктур населенных мест, городских агломераций и регионов в условиях чрезвычайных ситуаций (их защищенности от возможных разрушений

и сбоев функционирования, способности выдерживать опасные воздействия и повышенные нагрузки, продолжая осуществлять свои функции, не подвергая людей опасности).

3. Обеспечения устойчивого функционирования конструкций зданий и сооружений, в местах сосредоточения людей (способность их выдерживать опасные воздействия и повышенные нагрузки, продолжая осуществлять свои функции, не подвергая людей опасности); коммуникациями, обслуживающими эти объекты (способность их выдерживать опасные воздействия и повышенные нагрузки, продолжая осуществлять свои функции, не подвергая людей опасности).

Проблемы градостроительной безопасности необходимо рассматривать в более широком смысле, как недопущение:





и муниципального уровня;

3) плохая профессиональная подготовленность или безответственность лиц участвующих в градостроительной деятельности на профессиональной основе.

Анализ сложившейся ситуации.

В 1992 г. одному из авторов настоящей статьи довелось по государственному заказу участвовать в разработке «Концепции программы защиты населенных мест от опасных воздействий природных и техногенных явлений и процессов». В ней, в частности рассматривались вопросы создания системы градостроительных мер, предотвращающих возникновение чрезвычайных ситуаций или снижающих их опасность. К их числу, в частности, были отнесены:

— создание информационной системы, содержащей сведения о потенциальных источниках возникновения чрезвычайных ситуаций,

об их местоположении и ареалах распространения опасности их воздействия; классификация этих сведений для учета их в градостроительной документации;

— разработка с учетом этой информации градостроительной документации,

предусматривающей принятие планировочных решений; создание системы инженерных сооружений, проведение других инженерных мероприятий превентивного характера, максимально снижающих опасность воздействия источников чрезвычайных ситуаций; принятие градостроительных решений максимально снижающих наносимый ими ущерб, в частности системы мер, обеспечивающих предупреждение и эвакуацию граждан из мест возникновения таких ситуаций.

Трагедия города Крымска в Краснодарском крае, не первый случай затопления населенных мест. Еще в 2000 г. на обозначенной территории были заложены основы и создана информационная система (тогда еще под названием «Градостроительный кадастр», под которым подобная система продолжает вестись в Беларуси и Украине). Содержащиеся в этой информационной системе документы, материалы и сведения были эффективно использованы при ликвидации последствий наводнений в долине реки Кубань. В городе Крымске, других местах потенциальных источников произошедшей в нем трагедии необходимые градостроительные меры предотвращения катастрофы предусмотрены не были. Однако ответ на вопрос «почему?», ведет не только и не столько на местный и региональный, но прежде всего и на федеральный уровень.

В 2004 г. при принятии базовых основ Градостроительного кодекса Российской Федерации ведение «градостроительного кадастра» было заменено ведением

— установленных законом минимальных требований по обеспечению безопасности территорий и населения, в основе которой лежит защищенность от опасных воздействий и их последствий (минимизация рисков);

— профессиональной неподготовленности (некомпетентности) представителей органов власти, органов местного самоуправления, организаций и специалистов, что приводит к наиболее неблагоприятному проявлению последствий чрезвычайных ситуаций.

В последнем случае имеется в виду следующее:

1) некорректное (в частности профессионально не обоснованное или не согласованное между собой) решение задач правового и нормативного регулирования градостроительной деятельности органами власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

2) профессионально не обоснованное или не согласованное между собой формирование и проведение градостроительной политики представителями органов власти федерального, регионального





ИСОГД (информационной системы обеспечения градостроительной деятельности) только муниципального уровня. Обоснованные возражения профессионалов — градостроителей чиновниками — разработчиками данного федерального закона были отвергнуты. Следует понимать, к чему это привело, учитывая материальные и кадровые возможности большинства наших муниципальных образований. При том что органы государственной власти регионального и федерального уровня практически оказались лишенными доступа к получению актуальной и объективной информации, необходимой для компетентного управления подведомственной территорией. Осознание необходимости исправления этой ошибки у руководства страны только начинается.

Градостроительный кодекс Российской Федерации не был нацелен на решение конституционных задач поддержания гарантированного государством качества сформированной градостроительной деятельности среды местообитания граждан [1]. Соответствующих положений, содержащих требования к критериям ее качества в нем не содержалось. Его действие в сочетании с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94, согласно которому цена градостроительной документации стала определяться по принципу «кто быстрее и дешевле», привела к быстро нарастающему падению качества этой документации [2].

Цена этому комплексу ошибок — рост количества чрезвычайных ситуаций,

как один из примеров.

Главными проблемами градостроительной безопасности в Российской Федерации на современном этапе можно считать:

1. Отсутствие у представителей органов государственной власти научно обоснованных представлений о месте градостроительной политики в общей системе национальных интересов и государственной политики, а также в исторически сложившихся условиях ведения градостроительной деятельности с начала XXI века (недопонимание ими важности и актуальности проблемы).

2. Незрелость правовой базы функционирования системы органов власти,

уполномоченных формировать и проводить государственную и муниципальную градостроительную политику на профессиональной основе.

3. Профессиональная неподготовленность многих представителей органов государственной власти и местного самоуправления к эффективному управлению развитием территории, которое осуществляется преимущественно посредством регулирования градостроительной деятельности, без учета аспектов эффективного управления ресурсами, градостроительной безопасности и устойчивого развития территорий.

4. Острейший дефицит и продолжающееся сокращение количества профессионально подготовленных специалистов — градостроителей (в первую очередь, планировщиков).

5. Незрелость правовой базы и организационных форм функционирования системы территориальной информатизации, необходимой для согласованного управления развитием территории со стороны органов власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, посредством регулирования градостроительной деятельности с участием профессиональных объединений градостроителей.

6. Незрелость технологии информационной поддержки управления развитием территорий.

7. Сдерживание развития отлаженной правовой основы учета интересов сторон, затрагиваемых при реализации градостроительных решений.

8. Отсутствие отлаженной системы информирования граждан о градострои-



тельных решениях, реализацией которых могут быть затронуты их интересы.

9. Неподготовленность граждан к защите своих интересов, связанных с последствиями реализации градостроительных решений, в частности посредством участия в их обсуждении [3].

Основными способами решения проблем управления безопасностью в градостроительстве на данном этапе можно считать:

1. Формирование профессиональных объединений градостроителей для активного участия в решения обозначенных ниже задач.

2. Организация подготовки представителей органов государственной власти, местного самоуправления, иных участников градостроительной деятельности для решения задач формирования и проведения градостроительной политики посредством регулирования градостроительной деятельности на профессиональной основе.

3. Предоставление необходимых прав, относительной независимости в решении профессиональных вопросов органам власти, уполномоченным проводить государственную и муниципальную градостроительную политику на профессиональной основе.

4. Стимулирование повышения престижа градостроительной деятельности посредством принятия порядка установления цен на продукцию для разработчиков документов территориального планирования и документации градостроительного проектирования, обеспечивающего поддержание необходимого уровня качества производимой



ими продукции.

5. Подготовку на профессиональной основе системы федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых и нормативных актов регулирующих градостроительную деятельность и соблюдение современных демократических процедур их принятия с учетом общественного мнения. В первую очередь, разработка и принятие:

— Кардинально измененного Градостроительного кодекса РФ, нацеленного на поддержание гарантируемого гражданам качества среды их обитания формируемой градостроительной деятельностью.

— Серии специальных нормативных актов, регулирующих градостроительную деятельность (о критериях и мето-

дике оценки качества градостроительных решений; об аттестации лиц участвующих в градостроительной деятельности на профессиональной основе; об ответственности за качество принятых градостроительных решений; лиц участвующих в их информационном обеспечении подготовке, принятии, согласовании и утверждении; о профессиональных общественных палатах обеспечивающих поддержание необходимого уровня требований к продукции и профессиональной подготовленности учреждений и специалистов градостроительного профиля, о проведение аттестации лиц профессионально участвующих в градостроительной деятельности; о взаимодействии систем информационного обеспечения градостроительной деятельности муниципального, регионального и федерального уровня).

6. Реформирование системы подготовки лиц, профессионально участвующих в градостроительной деятельности (планировщиков и др.) и повышения их квалификации.

7. Формирование системы территориальной информации (федерального, регионального и муниципального уровней) необходимой для управления развитием территории посредством регулирования градостроительной деятельности и принятия обоснованных градостроительных решений профессионалами.

8. Создание и внедрение технологии информационной поддержки управления развитием территории (ИПУРТ технологии), способствующей принятию



обоснованных градостроительных решений и установлению градостроительных ограничений на профессиональной основе, контролю их исполнения и соблюдения.

9. Широкое освещение градостроительной деятельности и ее проблем средствами массовой информации, способствующее повышению их активности в регулировании градостроительной деятельности и умению защищать свои права, связанные с ее осуществлением; градостроительное просвещение граждан.

Справка

Чрезвычайная ситуация, возникшая в результате стихийного бедствия, вызванного проливными дождями в ночь с 6 на 7 июля 2012 г. Сильное наводнение вызвали дожди, которые прошли в Краснодарском крае. По данным синоптиков, в регионе выпало до 4 или даже 5 месячных норм осадков. По данным МЧС России число жертв от наводнения достигло 171 человек, а так же несколько десятков тысяч пострадавших.

По мнению официальных лиц, основная причина катастрофы — небывалые ливневые дожди. По сообщению Гидрометцентра за 16 часов в Геленджике выпало 250 мм осадков, в Новороссийске — 275, в Крымске — 220. При этом месячная норма для этих мест — около 70-100 мм. Осадки привели к подъему уровня воды в реках Адерба, Баканка, Адагум до опасных отметок, произошло подтопление реками и склоновыми стоками населенных пунктов. Потоки воды, поступавшие в ночь наводнения в г. Крымск, расположенный на р. Адагум, оцениваются в 1300-1500 кубометров в секунду.

МЧС признало, что по Крымску прошла семиметровая волна и затопила половину города. Уровень воды в городе достигал от 4 до 7 метров, что позволило сравнить внезапное наводнение с цунами. По одной из альтернативных версий трагедия произошла в результате ночного аварийного сброса воды из Неберджаевского водохранилища. Официальные источники данную информацию опровергли, пояснив, что у водохранилища отсутствует техническая возможность аварийного сброса воды. В районе бедствия стихией был причинён ущерб жилым домам и социальным объектам, были выведены из строя системы газо-, энерго- и водоснабжения, было прекращено железнодорожное и автомобильное движение.

До наводнения в Крымске проживало более 50 тысяч человек. По истечении времени становится понятно, что такое большое количество жертв вызвано плохим оповещением людей о предстоящем стихийном бедствии. Но окончательные выводы будут сделаны после расследования этой ситуации СК РФ.

Литература

1. *Федеральный закон от 29.12.2004 года № 190. Градостроительный кодекс Российской Федерации.*
2. *Федеральный закон от 21.07.2005 года № 94. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.*
3. *Вильнер М. Я., Акбиев Р. Т., Морозова Т. В. О проблемах градостроительной политики и управлении развитием территорий Российской Федерации. // Природные и техногенные риски. Безопасность сооружений. 2011. №5. С.37-40.*

Контактная информация: 111024, Москва, ул. Душинская, 9.
Тел.: +7 (499) 7636123, e-mail: office@grad-safety.ru.



СПРАВКА МЧС РФ на 06.0007.07.2012 г.

Чрезвычайные ситуации. Ливневой паводок в Краснодарском крае в период с 07.00 до 13.00 06.07.2012 г. в результате сильных ливневых дождей (96.4 мм) в г. Геленджик, н.п. Дивноморское, н.п. Нижнебаканский, н.п. Неберджаевская и г. Крымск подтоплено 320 жилых домов (1290 человек), придворовые территории, нарушена система энергоснабжения. Остановлено движение поездов на участке Крымская — Баканская и автотранспорта на 118 км автодороги А-146 Краснодар — Новороссийск. Погибло 8 человек.

г. Геленджик. Подтоплено около 1000 придворовых территорий, затоплены подвалы 4 СЗО, решением диспетчера «Геленджикэлектросеть» отключено 17 ТП (22677 человек). Информация о погибших уточняется.

н.п. Дивноморское. Уровень в р. Мезыбь поднялся на 1,5-2 м. Подтоплено 80 жилых домов (320 человек) и 925 придворовых территорий. Отключена 91 ТП (8,5 тыс. человек). Эвакуировано 190 человек, все размещены в 3-х пунктах временного размещения. Обнаружены тела 2-х погибших.

н.п. Нижнебаканский. Подтоплено 50 жилых домов (220 человек).

н.п. Неберджаевская. Подтоплено 80 жилых домов (300 человек).

г. Крымск. Подтоплено 110 жилых домов (450 человек).

К работам по ликвидации последствий ливневого паводка привлечено 582 человека и 104 единицы техники, в том числе от МЧС России — 221 человек и 45 единиц техники.

По ссылке

http://www.mchs.gov.ru/digest/detail.php?ID=738682&sphrase_id=686874

eng

Vilner M.Ya.

THE TRAGEDY OF KRYMSK – A TOWN PLANNING COMPONENT OF THE PROBLEM

The paper makes the assessment of the tragic events in the town of Krymsk, the Krasnodar Region, from the viewpoint of general town planning problems, the timely solution of which will allow maximally reducing risks of such emergencies and mitigating their outcomes.

Key words: town planning safety, development of territories, emergency, risks, territory safety.