

Е. Е. Неустроева^{1}*

Охрана земель от чрезвычайных ситуаций природного характера на примере с. Пригородный ГО «город Якутск» Республики Саха (Якутия)

¹ГБПОУ РС(Я) ЯСХТ, Якутия, Российская Федерация
**neustroeva.elena00@mail.ru*

Аннотация: В статье рассмотрены вопросы охраны земель Республики Саха (Якутия) от ЧС.

Ключевые слова: территории, чрезвычайные ситуации, земельный участок, уровень воды

E. E. Neustroeva^{1}*

Protection of lands from natural emergencies in nature p. Suburban municipality "city of Yakutsk" of the Republic of Sakha (Yakutia)

¹GBPOU RS (Y) Yaskht, Yakutia, Russian Federation
**neustroeva.elena00@mail.ru*

Abstract: The article examines the issues of land protection in the Republic of Sakha (Yakutia) from emergencies.

Keywords: territories, emergencies, land plot, water level

Проблема затопления в последнее время приобрела значительные масштабы в результате проведения стихийной застройки речных пойм как отдельными строениями, так и целыми населенными пунктами.

Результат – унесенные и разрушенные стихией жилые дома, хозяйственные постройки, объекты социально-производственного назначения, возникновение риска для жизни и здоровья граждан, а также погибшее поголовье скота. После нанесенного паводком ущерба, проводится целый комплекс аварийно-восстановительных работ, выплата материальной помощи и многое другое.

К числу территорий, испытывающих значительный ущерб от наводнений, относится и Республика Саха (Якутия). В республике ежегодно присутствует большой риск наводнения, которое вызывается весенним снеготаянием. Данное экстремальное явление является одним из опаснейших стихийных бедствий, поскольку наносит республике огромный социально-экономический ущерб.

Актуальность статьи обусловлена нахождением многих населенных пунктов республики в зоне затопления, установленной относительно недавно и отсутствием в них инженерной защиты, что соответственно, в настоящее время влечет невозможность в них дальнейшего строительства и ведет к ограничению целевого использования земельных участков. Одним из таких населенных пунктов, в котором отсутствует инженерная защита является с. Пригородный, расположенный в городском округе «город Якутск» в непосредственной близости у реки Лена.

Цель – исследование зоны затопления и ее особого режима по ограничению строительства с обобщением предложений по решению возникшей проблемы.

Для решения поставленной цели необходимо проанализировать проблему ограничения строительства на земельных участках, попавших в зону затопления и разработать предложения по устранению сложившейся ситуации.

Практическая значимость работы заключается в рассмотрении актуальной проблемы на примере существующего населенного пункта и обобщении конкретных предложений по решению сложившейся проблемы в связи с установлением особого режима строительства в зоне затопления.

В административном отношении село Пригородный входит в состав городского округа «город Якутск» Республики Саха (Якутия) и расположено на левом берегу реки Лены, в 4 км к югу от г. Якутска. Граница села Пригородный начинается с 4 км Покровского тракта. Далее граница идет на юго-восток по черте г. Якутска на протяжении 250 м и выходит на ручей Чепаловка. Затем черта поворачивает на юго-запад, идет по ручью Чепаловка вверх по течению 50 м и поворачивает на юго-восток, далее поворачивая на юго-восток. Далее черта идет по восточной границе огородов и выходит на городскую протоку. Затем черта проходит в юго-восточном направлении по западному коренному берегу городской протоки на протяжении 1,5 км, плавно поворачивает на северо-запад и по южной границе СОТ «Лена», выходит на восточный берег озера Стрелка. Затем черта идет по восточному берегу озера Стрелка в северо-восточном направлении, повторяя изгибы и повороты берега озера, огибает северную часть озера. Затем черта поворачивает на юго-запад и идет по западному берегу озера Стрелка, пересекая дамбу через озеро, доходит до южной границы предприятия автоколонны 1366. Далее черта поворачивает на северо-запад и идет по ограждению автоколонны 1366 на протяжении 300 м и выходит на 6 км Покровского тракта. Затем черта поворачивает на северо-восток и идет по Покровскому тракту, до 4 км Покровского тракта, к началу описания границы села Пригородный.

Если рассматривать местоположение с. Пригородный в сравнении с городской чертой г. Якутска, примыкающей к с. Пригородный, то при приближении видно следующее.

Согласно рис. 1 городская территория, которая находится с левой стороны окрашена в оттенки зеленого цвета и местами желто-оранжево-красного цвета т.е. высота составляет от 97 м до 106 м, а с. Пригородный окрашено в основном оттенки синего цвета, что означает высоту от 0 до 97 м. Таким образом, наглядно видно, что с. Пригородный расположено в более низкой местности по сравнению с городской чертой.



Рисунок 1 – Карта высот ГО «город Якутск»

Пригородный (1650 км от устья), расположен на левом берегу системы пойменных протоков реки Лена, примыкая с юга к микрорайону «Лена» г. Якутск. Часть жилых домов расположена в непосредственной близости к протоке.

Приречная часть села подвержена ежегодному разрушению водным потоком хозяйственных построек и инфраструктуры. Общая протяженность фронта размыва береговой линии в пределах населенного пункта составляет примерно 1,5 км. Наиболее выраженные эрозионные процессы на участке от улицы Новая до улицы Заря, жилой фонд и хозяйственная инфраструктура подвержены ежегодному негативному воздействию русловых деформаций.

По результатам инженерных изысканий и обследований выявлено, что территория населенного пункта с. Пригородный полностью затапливается при паводках 1,3 и 5% обеспеченности.

Полученные в рамках выполнения работы значения максимальных уровней воды различной вероятности превышения в границах населенного пункта на р. Лена – с. Пригородный ГО «город Якутск» района приведены в таблице 1.

Таблица 2

Максимальные уровни воды различной обеспеченности

Населенный пункт	1,00%	3,00%	5,00%	10,0%	25,0%	50,0%
с. Пригородный	95,50	94,75	94,45	93,91	93,04	92,15

Из таблицы 2 видно, что 95,5 м является критической отметкой при которой происходит затопление при 1% обеспеченности.

Таким образом, были определены границы зоны затопления в с. Пригородный (карты границы зон затопления приведены в Приложениях А, Б, В, Г, Д, Е. Обзорная карта приведена в Приложении Ж).

При наводнении 2013 г. жителям ГО «город Якутск» получена финансовая помощь из бюджета РС(Я) в связи с утратой имущества, в результате чрезвычайной ситуации весеннего паводка в период с 15 по 18 мая 2013 года в размере 10 тыс. рублей и единовременная материальная помощь в размере 5 тыс. рублей на человека.

Следует отметить, что в правовом поле жители сталкиваются с зоной затопления в трех случаях:

- по услуге Росреестра при регистрации договора купли-продажи земельного участка. Поскольку зачастую представленный договор купли-продажи не содержит сведений о расположении данного земельного участка в зоне затопления, что не соответствует требованиям п. 1 ст. 432 Гражданского кодекса РФ. В связи с этим, государственным регистратором выносится уведомление о приостановлении государственной регистрации в части необходимости заключения дополнительного соглашения между сторонами договора о наличии зоны затопления на земельном участке.

- по услугам Департамента имущественных и земельных отношений Окружной администрации г. Якутска (далее – ДИЗО) при подаче заявлений по перераспределению земельных участков либо в их предоставлении.

Согласно письму ГАУ «МФЦ РС(Я)» от 28 октября 2020 №08/МФЦ-2810 граждане получали отказ в предоставлении земельных участков по услугам ДИЗО (5 отказов в третьем квартале 2020 года) в связи с расположением испрашиваемых земельных участков в зоне затопления (Приложение П) [23].

- по услугам ДГиТИ при подаче заявлений о выдаче уведомлений о начале строительства / реконструкции и окончании строительства / реконструкции.

Согласно информации ДГиТИ от 16 марта 2021 №1486-ДГиТИ (Приложение Р) [24] в выдаче уведомлений о планируемом строительстве или реконструкции индивидуального жилого дома, садового дома в связи с расположением в зоне затопления отказано:

- за 2020 года по с. Пригородный в количестве 51;
- за 2021 год (по состоянию на 16 марта 2021 г.) по с. Пригородный в количестве 19.

Отказано в выдаче уведомлений гражданам об окончании строительства или реконструкции индивидуального жилого дома, садового дома в связи с расположением в зоне затопления:

- за 2020 год. по с. Пригородный в количестве 1;
- за 2021 год (по состоянию на 16 марта 2021 г.) не выдавалось.

Получая отказ в предоставлении земельных участков, в выдаче уведомления о планируемом строительстве и окончании строительства, жители обращаются в суд за оспариванием решения органа местного самоуправления.

Всего за 2020 год и по 09.04.2021 г. по информации МКУ «АЗО» ОА г. Якутска подано 6 исковых заявлений гражданами по оспариванию:

- 3 отказов ДИЗО в связи наличием на земельных участках зоны затопления;
- 3 отказов ДГиТИ в выдаче уведомления о планируемых строительстве или реконструкции индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, находящимся в зоне затопления.

По результатам анализа судебной практики по оспариванию отказов ОА ГО «город Якутск» (Приложение С) по причине наличия на земельных участках зоны затопления сделаны следующие выводы:

1. Установление границ зоны затопления не ограничивает земельный участок в обороте, в его предоставлении, но установление зоны затопления налагает на земельный участок особые условия его использования. Использование земельных участков в зоне затопления в соответствии с такими целями использования как ведение садоводства или огородничества допускается и не может быть основанием для отказа в его предоставлении.

2. Отказ в предоставлении уведомления о планируемом строительстве (и об окончании строительства) является неправомерным если дом построен до внесения в ЕГРН зоны затопления, поскольку положения ст. 67.1 Водного кодекса РФ устанавливают запрет на строительство объектов капитального строительства в зоне подтопления на будущий период.

3. После внесения зоны затопления в ЕГРН отказ в выдаче уведомления о планируемом строительстве новых объектов капитального строительства без обеспечения инженерной защиты от затопления является обоснованным.

Таким образом, жители которые не успели получить разрешительные документы на строительство или реконструкцию дома до внесения зоны затопления в ЕГРН правомерно получают отказы органа местного самоуправления и отрицательные судебные решения.

Следует отметить, что в августе 2018 в Земельный кодекс РФ была введена ст. 57.1, регулирующая особенности возмещения убытков при ограничении прав в связи с установлением и изменением ЗОУИТ. В данной статье устанавливаются особенности и порядок возмещения упущенной выгоды, убытков при ограничении прав в связи с установлением, изменением ЗОУИТ собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков.

Однако факт причинения убытков должен быть доказан и не всегда судебная позиция бывает на стороне правообладателей земельных участков. Кроме того, постановление Правительства РФ от 07.05.2003 № 262.

«Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц» утверждает общие правила возмещения убытков правообладателям земельных участков.

При этом п.2 ст. 107 Земельного кодекса РФ устанавливается, что со дня установления или изменения ЗОУИТ в отношении планируемых к строительству, реконструкции объектов капитального строительства и до дня ввода указанных объектов в эксплуатацию независимо от ограничений использования земельных участков, установленных в границах ЗОУИТ, допускается, за исключением случая установления ЗОУИТ в соответствии с п. 15 ст. 106 данного Кодекса:

1) использование земельных участков, расположенных в границах данной зоны, в соответствии с ранее установленным видом разрешенного использования земельных участков для целей, не связанных со строительством, с реконструкцией объектов капитального строительства;

2) использование земельных участков, расположенных в границах данной зоны, для строительства, реконструкции объектов капитального строительства на основании разрешения на строительство, выданного до дня установления или изменения ЗОУИТ, или в случае начала строительства, реконструкции до дня установления или изменения данной зоны, если для строительства, реконструкции указанного объекта капитального строительства не требуется выдача разрешения на строительство;

3) использование зданий, сооружений, расположенных в границах такой зоны, в соответствии с их видом разрешенного использования.

Следует отметить также что, если зона затопления не установлена в надлежащем порядке, муниципальные правовые акты признаются недействующими в части установления зоны затопления. Например, судебная практика других регионов подчеркивает, что включение в Генеральный план и в Правила землепользования и застройки зоны затопления не подменяет необходимость установ-

ления зоны затопления и утверждения ее границ в порядке, определенном водным законодательством.

Таблица 1

Ущерб, нанесенный наводнениями населению и экономике Республике Саха (Якутия) за 1998-2018 гг.

№ п/п	Год	Ущерб, млн руб.
1	1998	939,4
2	2001	7 080,0
3	2002	114,6
4	2004	439,0
5	2005	97,4
6	2006	7,7
7	2007	1 088,5
8	2008	939,1 [5]
9	2010	1 071,7
10	2011	201,7
11	2012	918,9
12	2013	4 204,8
13	2018	1 500,0
Итого		18 682,9

По таблице 1 следует, что за 20 лет общая сумма ущерба от наводнений в республике составила более 18 млрд. рублей.

На диаграмме 1 наглядно видно, что наибольший ущерб экономике был нанесен водной стихией в 2001 и 2013 по 7 и 4 млрд. руб. соответственно.

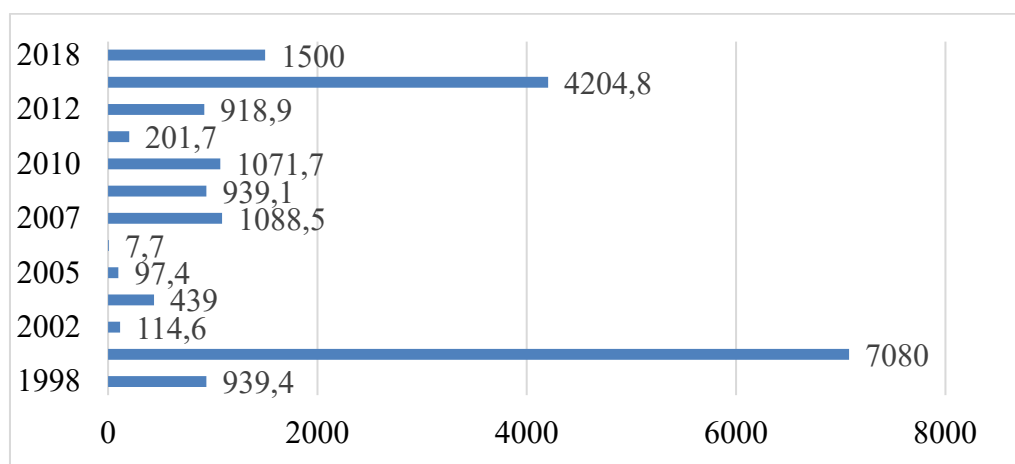


Диаграмма 1 - Ущерб от наводнений в Республике Саха (Якутия) за 1998-2018 гг. (млн. руб.)

Так как большинство зон с особыми условиями использования территорий считаются установленными и отображаются на публичной кадастровой карте, схемах территориального планирования, градостроительного зонирования со дня вне-

сения в Единый государственный реестр недвижимости, при проведении оценочных работ по определению кадастровой и рыночной стоимости объектов недвижимости не учитывается факт нахождения объекта в зоне особыми условиями использования территории, а также ограничения на его использование, что повышает спрос на территории вблизи водных объектов, но не исключает рисков.

Общая площадь территории с. Пригородный, попавшей в зону затопления составляет 242,43 тыс. га. Согласно расширенному перечню - 2295 земельных участков в с. Пригородный находятся в зоне затопления. Таким образом, 51% земель в с. Пригородный находится в зоне затопления.

Количество населения в зоне возможного затопления в период весеннего половодья в 2021 с. Пригородный составляет 294 человек. Те дома, которые находятся непосредственно под угрозой обрушения, по ним возможно будут предоставляться иные земельные участки.

Из диаграммы 2 следует, что наибольшее количество участков, находящихся в зоне затопления на территории ГО «город Якутск» (26%) находится в с. Пригородный.



Диаграмма 2 - Количество земельных участков, находящихся в зоне затопления на территории ГО "город Якутск"

По результатам исследования имеются следующие выводы. Проблема застройки земель, периодически затапливаемых существует издавна, т.к. многие села и города построены на берегах рек сотни лет назад. Раньше застройки были деревянные и быстровозводимые, без ценного имущества. Спустя годы ситуация изменилась. Жилье стали строить из дорогих материалов, возросла стоимость имущества и ущерб от наводнений.

Самый эффективный способ от наводнения - не застраивать часто затапливаемые земли. Второй способ: часто затапливаемые населенные пункты следует перенести на возвышенные не затапливаемые места. Так, например, не менее 30 населенных пунктов в Якутии планируются к переносу на более безопасное место, т.к. площадь затапливаемых территорий составляет более 30%. В остальных случаях собственникам выделяют новые участки в других районах.

Третий способ: при невозможности переноса населенного пункта необходимо обеспечить населенный пункт, находящийся в зоне затопления инженерной защитой.

Инженерная защита территорий, зданий и сооружений это комплекс сооружений и мероприятий, направленных на предупреждение отрицательного воздействия опасных геологических, экологических и других процессов на территорию, здания и сооружения, а также защиту от их последствий.

Пятый способ: изменить границы зоны затопления. Согласно ч.1 ст. 8 Водного кодекса РФ река Лена является федеральной собственностью.

В соответствии со ст. 24 Водного кодекса РФ осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух и более субъектов РФ, относится к полномочиям органов государственной власти РФ в области водных отношений, исполнение которых осуществляет Росводресурсы.

Шестой способ: согласно письму Министерства строительства РС(Я) (далее – Минстрой РС(Я)) от 10 ноября 2020 №14/04-2398 в адрес Минстрой России направлено несколько предложений, в том числе путем внесения изменений в Положение о зонах затопления, подтопления, в части определения и упрощения порядка изменения и прекращения существования зон затопления, подтопления в том числе обвалованием и искусственным повышением поверхности территории. Аналогичное обращение по упрощению процедур, поручено подготовить в адрес заместителя Председателя Правительства РФ – полномочного представителя Президента РФ в ДФО Ю.П. Трутнева Минэкологии РС(Я), совместно с Минстрой РС(Я), Управлением архитектуры РС(Я).

Седьмой способ: прекращение зоны затопления. Согласно п. 20 Положения о зонах затопления, подтопления, зона затопления прекращает свое существование одновременно с прекращением существования водного объекта.

В настоящее время в г. Якутске органами власти проведены инженерно-геодезические изыскания по берегозащитным сооружениям на реке Лена в левобережной части города, а также в ноябре 2020 года заключен контракт на разработку проекта межевания и проекта планировки территории в целях разработки в 2021 году проектно-сметной документации по берегозащитным сооружениям с устройством дамб в с. Старая Табага, с. Хатассы, с. Пригородный и с. Тулагино.

Во исполнение Протокола заседания Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности РС(Я) от 19.02.2021 №18 Окружной администрацией г. Якутска проведены неотложные превентивные мероприятия по укреплению береговой зоны населенных пунктов, в том числе и в с. Пригородный.

Общая протяженность берегоукрепительных работ в с. Пригородный в 2021 г. составляет 508 метров. В с. Пригородный на укрепление берегов выделено 13,9 млн рублей. Объем скального грунта составит 7250 кубических метров. Скальный грунт должен удерживать линию берега и сохранить недвижимость, земельные участки и имущество жителей. Таким образом, в результате исследования установлено, что зона затопления в с. Пригородный была определена путем проведенных геодезических, гидрологических, гидроморфологических, гидрографических и кадастровых работ. Половина территории с. Пригородный находится в зоне затопления при этом, 96% из них это земельные участки занятые под ИЖС, садоводство и огородничество.

Органами власти предпринимаются меры по возможности возведения инженерной защиты в с. Пригородный и внесении изменений в федеральное законодательство в части возможности уменьшения зоны затопления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Республика Саха (Якутия). Постановления. «Об утверждении Концепции защиты населенных пунктов и объектов экономики Республики Саха (Якутия) от наводнений и других видов негативного воздействия вод»: Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) №253 [принят Правительством Республики Саха (Якутия) 27 мая 2010 года]. – Якутск [электронный ресурс]. – Доступ из системы ГАРАНТ. – URL: <https://internet.garant.ru/>. (дата обращения 16.03.2021). – Текст: электронный.
2. Российская Федерация. Указы. О мерах по ликвидации последствий крупномасштабного наводнения на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области: Указ Президента Российской Федерации №693: [принят Президентом Российской Федерации 31 августа 2013 года]. – Москва [электронный ресурс]. – Доступ из системы ГАРАНТ. – URL: <https://internet.garant.ru/>. (дата обращения 17.03.2021). – Текст: электронный.
3. Городской округ «город Якутск». Постановления. Об утверждении границ муниципального образования «город Якутск», наслегов и черт поселков на территории муниципального образования «город Якутск»: Постановление ПГС №8-14 [принят Городским Собранием депутатов г. Якутска 2 сентября 2003 года]. – Якутск [электронный ресурс]. Доступ из системы ГАРАНТ. – URL: <https://internet.garant.ru/>. (дата обращения 21.03.2021). – Текст: электронный.
4. Иванов, В. Якутия. Историко-культурный атлас / В. Иванов, В. Штыров, Е. Михайлова и др. – Венгрия: «Интерпресс», 2007. – С. 784 – Текст: непосредственный.
5. Республика Саха (Якутия). Распоряжения. Об утверждении плана первоочередных мероприятий по определению границ зон затопления, подтопления населенных пунктов Республики Саха (Якутия), подверженных риску негативного воздействия вод: Распоряжение Правительства №453-р [принят Правительством Республики Саха (Якутия) 6 мая 2015 года]. – Якутск [электронный ресурс]. Доступ из системы ГАРАНТ. – URL: <https://internet.garant.ru/>. (дата обращения 17.03.2021). – Текст: электронный.

© Е. Е. Неустроева, 2025