

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ЛЕСНЫХ ПОЖАРОВ В РОССИИ

Мазур Д.И., Ермолина М.А.

Высшая школа юриспруденции и судебно-технической экспертизы Гуманитарного института Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого,
г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

Лесные пожары являются существенной экологической, экономической и социальной проблемой, решение которой возлагается на государственные органы федерального и регионального уровней. Лесные пожары наносят урон окружающей среде, экономике и безопасности населения. Для России, где леса занимают большую территорию, лесные пожары являются национальной проблемой. В работе исследованы результаты оценки статистических данных органов власти. В результате исследования были предложены меры и методы совершенствования борьбы с лесными пожарами.

Ключевые слова: лесные пожары; предупреждение лесных пожаров; правовые меры пожарной безопасности в лесах; мониторинг лесных пожаров.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL MEASURES TO PREVENT FOREST FIRES IN RUSSIA

Mazur D.I., Ermolina M.A.

Higher School of Jurisprudence and Forensic Technical Examination of the Humanitarian Institute of St. Petersburg Polytechnic University Peter the Great, Saint-Petersburg, Russian Federation

Forest fires are a significant environmental, economic and social problem, the solution of which is entrusted to state bodies at the fed-

eral and regional levels. Forest fires are damaging the environment, economy and public safety. For Russia, where forests occupy a large area, forest fires are a national problem. The results of the evaluation of the statistical data of the authorities were investigated. As a result of the study, measures and methods for improving forest fire management were proposed.

Keywords: *wildfire; wildfire prevention; wildfire safety measures; wildfire monitoring.*

Известно, что лесные пожары наносят катастрофический ущерб не только отдельно взятой стране, но и всему мировому сообществу. Помимо этого, наступают серьезные последствия для экономики государства, в связи с чем первоочередная задача государства заключается в предупреждении и предотвращении негативных последствий данного явления. Данное направление деятельности особенно важно для Российской Федерации, на территории которой расположены огромные площади лесных массивов. Согласно данным федеральной статистической отчетности, площадь земель лесного фонда на 1 января 2020 года составила 1 126 643,0 тыс. га, что составляет около 2/3 территории России¹.

Охрана лесов от пожаров регламентируется Лесным кодексом Российской Федерации, федеральными законами «Об охране окружающей среды», «О добровольной пожарной охране», а также рядом подзаконных актов. Согласно п. 4 ст. 51 Лесного кодекса, «охрана лесов от пожаров включает в себя выполнение мер пожарной безопасности в лесах и тушение пожаров в лесах»². Для реализации данной деятельности предусмотрены определенные меры. Так, в 2011 году было принято Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил разработки и утверждения

¹ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/> (дата обращения: 19.12.2020).

² Лесной кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 04.12.2006 № 200–ФЗ (с изм. и доп. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст.5278.

плана тушения лесных пожаров и его формы»¹, подробно регламентирующее алгоритм тушения лесных пожаров. Также в 2011 году Федеральный закон «О добровольной пожарной охране» установил возможность образования добровольных организаций, осуществляющих подготовку пожарных-добровольцев, проводящих мероприятия в области пожарной безопасности (участие в спасении людей и проведении аварийно-спасательных работ, профилактика пожаров и т.д.)². Принятие данных актов свидетельствует о том, что государство пытается бороться с указанной проблемой, причем заметна положительная динамика такой деятельности.

В 2020 году Федеральное агентство лесного хозяйства официально объявило о завершении пожароопасного сезона. В этот период площадь лесных пожаров в Российской Федерации снизилась на один миллион гектаров по сравнению с прошлым годом.

Согласно официальной сводке ФБУ «Авиалесоохрана» (данными этой службы оперируют чиновники из Рослесхоза), площадь, пройденная лесными пожарами за период с 1 января по утро 8 декабря 2020 года, составила 9,3 миллиона гектаров. Кроме того, Рослесхоз поделился подробностями успешного, по его мнению, пожароопасного сезона – чиновники отметили позитивную динамику в ряде регионов, где ежегодно складывается сложная лесопожарная ситуация. Так, в 2020 году территория, пораженная огнем в Иркутской области, по сравнению с прошлым годом уменьшилась на 83%. Это самый низкий показатель в регионе за последние шесть лет³. В Красноярском крае по сравнению с прошлым годом зарегистрировано на 682 пожара (на 33%) меньше, а площадь, пройденная огнем, сократилась в пять раз. В Амурской области за прошедший

¹ Постановление Правительства РФ от 17.05.2011 № 377 (ред. от 09.04.2016) «Об утверждении Правил разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его формы» // СЗ РФ.2011. № 21. Ст. 2972.

² Федеральный закон от 06.05.2011 № 100–ФЗ (с изм. и доп. от 22.02.2017) «О добровольной пожарной охране» // Российская газета, № 98, 11.05.2011.

³ Лесные пожары – 2020: Рослесхоз подвел итоги. Автор текста: Александр Тубин, политический обозреватель. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.babr24.com/> (дата обращения: 23.12.2020).

сезон площадь возгораний удалось сократить на 43% по сравнению с прошлым годом.

По данным региональной диспетчерской службы Иркутской базы, с начала пожароопасного периода на территории Области авиационной охраной лесов зарегистрирован 21 пожар общей площадью 523,7 га. Расследование обстоятельств и причин природных пожаров ведут дознаватели Главного управления МЧС России по Иркутской области. Ежедневно должностными лицами органов дознания проводятся осмотры мест пожаров. Для установления обстоятельств, способствующих возникновению лесных пожаров, опрашиваются сотни свидетелей. Все они – жители близлежащих населённых пунктов, и далеко не всегда местные жители оказывают содействие правоохранительным органам в расследовании и раскрытии лесных пожаров. С недавнего времени при проведении проверок дознавателям МЧС России оказывают содействие сотрудники Росгвардии.

Работа по подготовке к лесопожарному периоду начинается задолго до его наступления. Это оперативные совещания с представителями полиции, прокуратуры, министерства лесного комплекса, на которых возложен порядок взаимодействия при расследовании природных пожаров¹. Органы прокуратуры Российской Федерации на постоянной основе осуществляют мониторинг состояния законности в сфере обеспечения пожарной безопасности в лесах. Всего с начала пожароопасного периода 2020 года на территории страны возникло более 6 тысяч пожаров общей площадью свыше 990 тысяч гектаров. Наибольшее количество из них пришлось на Республику Бурятия, Забайкальский, Красноярский, Приморский, Хабаровский края, Брянскую, Иркутскую, Смоленскую области, Кемеровскую область – Кузбасс, Еврейскую автономную область. По данным относительно урона стране в экономическом плане, уточненная сумма ущерба, за которую отчитались регионы, составила 13,4 млрд руб»².

¹ МЧС России Главное управление по Иркутской области. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://38.mchs.gov.ru/> (дата обращения: 19.12.2020).

² В Рослесхозе назвали сумму годового ущерба от лесных пожаров. URL: <https://www.gazeta.ru/> (дата обращения: 22.12.2020).

В числе основных причин лесных пожаров, наряду с неосторожным обращением с огнем в лесах, являются умышленные поджоги. Повышенного внимания требует деятельность органов местного самоуправления, не обеспечивающих соблюдение норм пожарной безопасности на территориях населенных пунктов, прилегающих к лесам. В частности, несвоевременно проводятся мероприятия по оборудованию и обновлению минерализованных полос, очистке местности от сухой растительности и других горючих материалов. Кроме того, с населением не ведется работа по профилактике возникновения природных пожаров и соблюдению запрета на проведение сельскохозяйственных палов¹.

Подобные проблемы возникают из-за несовершенства федерального законодательства. Так, например, в Российской Федерации предусмотрена возможность аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. При этом максимальный срок договора аренды составляет 49 лет (по результатам проведения торгов), после чего он может быть заключен на новый срок уже без проведения торгов. Таким образом, лесные земли десятилетиями находятся в распоряжении арендаторов. Проблема в данном случае заключается в том, что надлежащий контроль за исполнением договоров аренды лесных участков должным образом не осуществляется, что предоставляет необоснованную свободу для сделок с лесными участками. Помимо этого, современное законодательство не предусматривает обязанности тушения пожаров арендаторами, в связи с чем последними зачастую не осуществляется даже элементарных действий по предупреждению пожаров в лесах (закупка пожаротушительного оборудования, отсутствие необходимого количества квалифицированных сотрудников и техники).

Представляется необходимым также акцентировать внимание на деятельности добровольных образований пожарной охраны и пожарных. На первый взгляд, организация данных формирований не требует серьезных временных и материальных затрат, однако, в

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1866786/> (дата обращения: 17.12.2020).

силу закона, их создание требует проведения масштабных мероприятий, аналогичных созданию иной организации (организационные мероприятия, разработка проекта устава, государственная регистрация). Помимо этого, в соответствии со ст. 11 ФЗ «О добровольной пожарной охране», финансовое, материально-техническое обеспечение деятельности данных формирований осуществляется за счет собственных средств, взносов и пожертвований, средств учредителей, средств поддержки, оказываемой органами государственной власти и органами местного самоуправления, и иных средств, не запрещенных российским законодательством¹.

Обеспечение прав граждан на объединение в добровольную пожарную охрану кроется в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором к вопросам местного значения городско, сельского поселения, городских округов и внутригородских районов относится обеспечение первичных мер пожарной безопасности. Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению первичных мер пожарной безопасности раскрывает Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности». Именно в этом законе мы и находим упоминание о создании условий для организации добровольной пожарной охраны, а также для участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности в иных формах. Тем же законом установлено, что вопросы организационно-правового, финансового, материально-технического обеспечения первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселений, городских округов, внутригородских районов устанавливаются нормативными актами органов местного самоуправления, а принятие нормативных правовых актов, направленных на регулирование общественных отношений, связанных с обеспечением пожарной безопасности отнесено к ведению органов государственной власти субъектов. Так же органы государственной власти субъектов

¹ Федеральный закон от 06.05.2011 № 100-ФЗ (с изм. и доп. от 22.02.2017) «О добровольной пожарной охране» // Российская газета, № 98, 11.05.2011.

осуществляют социальное и экономическое стимулирование обеспечения пожарной безопасности, в том числе производство и закупки пожарно-технической продукции, а также участия населения в профилактике пожаров и борьбе с ними¹.

Таким образом, финансирование деятельности добровольных образований пожарной охраны практически полностью возлагается на их участников и учредителей, в то время как обязанности ее материального обеспечения со стороны государства не предусмотрено. Это, в свою очередь, становится серьезным препятствием для развития данного направления деятельности по охране лесов от пожаров.

С учетом вышеизложенного очевидно, что государству необходимо дальнейшее совершенствование мер и методов борьбы с лесными пожарами.

1. Уже давно ведутся дискуссии относительно необходимости сокращения сроков договора аренды лесных участков, в связи с чем, наиболее рациональным сокращение максимально установленного законодательством срока до 20 лет. При этом для арендаторов лесных участков должна быть введена ответственность за несоблюдение мер по предупреждению и противодействию лесных пожаров, а также введена обязанность охраны лесного участка и регулярного мониторинга за его состоянием.

2. Процедуру образования добровольных образований пожарной охраны и пожарных необходимо упростить. Процесс создания условий для организации добровольной пожарной охраны и участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности начинается с принятия нормативного правового акта субъекта, в котором будут рассматриваться общие вопросы общественных отношений, связанных с обеспечением пожарной безопасности и полномочия органов государственной власти субъекта.

¹ Крикун А.И. Вопросы финансирования добровольной пожарной охраны / А.И. Крикун. Текст: непосредственный // Новый юридический вестник. 2018. № 4 (6). С. 22–27. – URL: <https://moluch.ru/th/9/archive/98/3472/> (дата обращения: 26.12.2020).

Список литературы

1. Лесной кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 04.12.2006 № 200 - ФЗ (ред. От 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ, 11.12.2006, № 50, ст. 5278.
2. Федеральный закон от 06.05.2011 № 100 - ФЗ (ред. от 22.02.2017) «О добровольной пожарной охране» // Российская газета, № 98, 11.05.2011.
3. Постановление Правительства РФ от 17.05.2011 № 377 (ред. от 09.04.2016) «Об утверждении Правил разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его формы» // Собрание законодательства РФ, 23.05.2011, № 21, ст. 2972.
4. Крикун А.И. Вопросы финансирования добровольной пожарной охраны / А.И. Крикун. Текст: непосредственный // Новый юридический вестник. 2018. № 4 (6). С. 22-27. – URL: <https://moluch.ru/th/9/archive/98/3472/> (дата обращения: 26.12.2020).
5. Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <http://www.genproc.gov.ru/> (дата обращение 17.12.2020).
6. МЧС России Главное управление по Иркутской области. URL: <https://38.mchs.gov.ru/> (дата обращения: 19.12.2020).
7. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. URL: <https://gosreestr.ru/site/> (Дата обращения: 19.12.2020).
8. Лесные пожары – 2020: Рослесхоз подвел итоги. Автор текста: Александр Тубин, политический обозреватель. URL: <https://www.babr24.com/> (дата обращения: 23.12.2020).
9. В Рослесхозе назвали сумму годового ущерба от лесных пожаров. URL: <https://www.gazeta.ru/> (дата обращения: 22.12.2020).

References

1. Forest Code of the Russian Federation: Federal Law of 04.12.2006 No. 200 - FZ (ed. From 31.07.2020) // Assembly of Legislation of the Russian Federation, 11.12.2006, No. 50, Art. 5278.
2. Federal Law of 06.05.2011 No. 100 - FZ (ed. From 22.02.2017) “On voluntary fire protection” // Russian newspaper, No. 98, 11.05.2011.

3. Decree of the Government of the Russian Federation dated 17.05.2011 No. 377 (ed. Dated 09.04.2016) “On Approval of the Rules for the Development and Approval of a Forest Fire Extinguishing Plan and Its Form” // Russian Legislative Assembly, 23.05.2011, No. 21, Art. 2972.
4. Krikun, A.I. Issues of financing the voluntary fire department/A.I. Krikun. Text: direct//New Legal Gazette. 2018. No. 4 (6). S. 22-27. – URL: <https://moluch.ru/th/9/archive/98/3472/> (case date: 26.12.2020).
5. Prosecutor General’s Office of the Russian Federation. URL: <http://www.genproc.gov.ru/> (case date: 17.12.2020).
6. EMERCOM of Russia Main Directorate for the Irkutsk Region. URL: <https://38.mchs.gov.ru/> (case date: 19.12.2020).
7. State (national) report on the state and use of land in the Russian Federation. Federal Service of State Registration, Cadastre and Cartography. URL: <https://rosreestr.ru/site/> (case date: 19.12.2020).
8. Forest fires - 2020: Rosleskhoz summed up. Author: Alexander Tubin, political columnist. URL: <https://www.babr24.com/> (case date: 23.12.2020).
9. The Rosleskhoz called the amount of annual damage from forest fires. URL: <https://www.gazeta.ru/> (case date: 22.12.2020).