

Проблемы охраны природных территорий России от катастрофических пожаров

Ярошенко А.Ю., руководитель лесного отдела Гринпис России

Куксин Г.В., руководитель противопожарной программы Гринпис России

2 июля 2014 года

Предварительные итоги первой половины пожароопасного сезона 2014 г. и прогноз на вторую половину

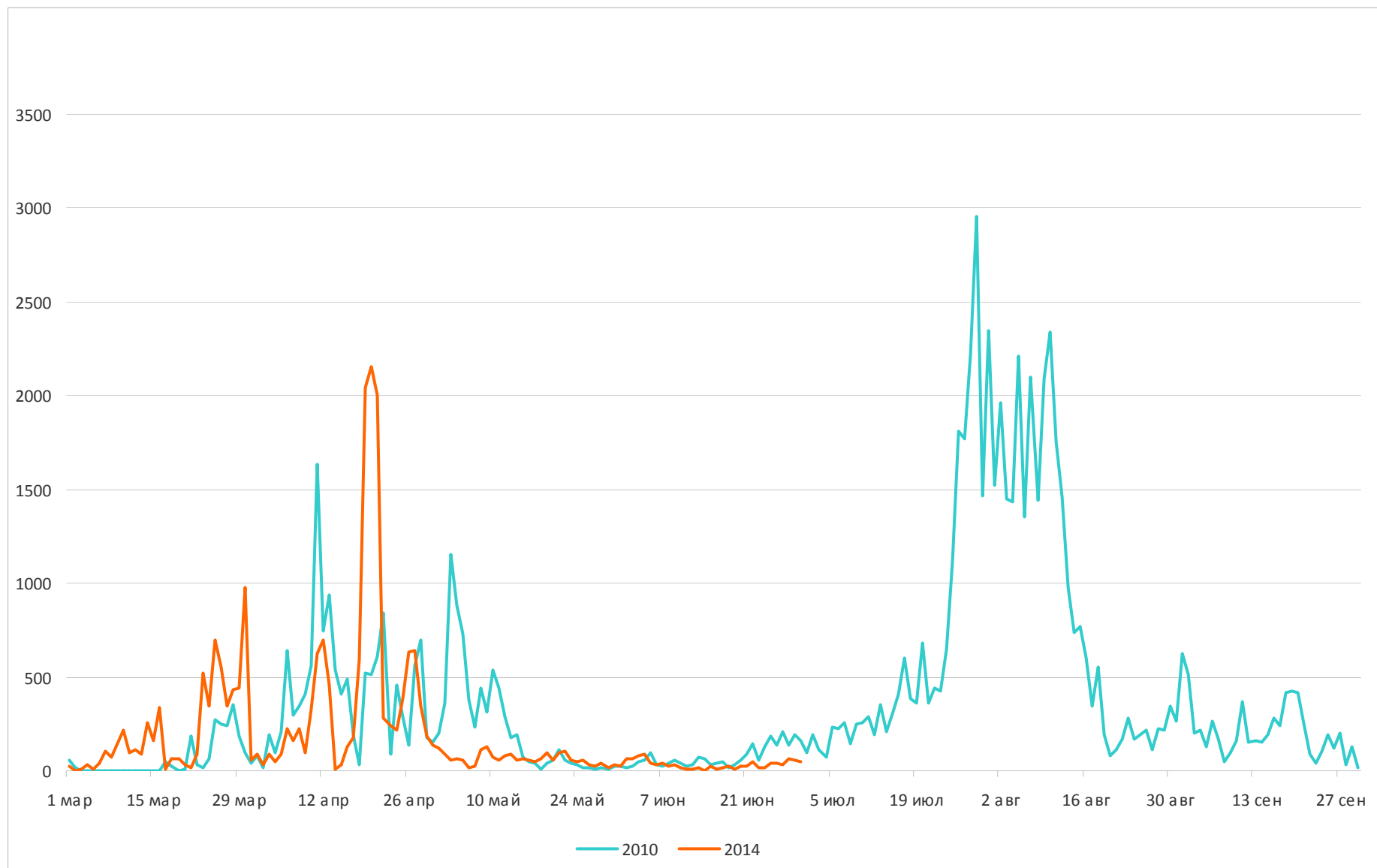
По предварительным официальным данным, площадь лесных пожаров за первое полугодие 2014 года составила **1,47** миллиона гектаров.

Для сравнения: в 2010 году по официальным данным площадь лесных пожаров за первое полугодие составила **0,34** миллиона гектаров, за весь 2010 год - **2,03** миллиона гектаров.

Реальная площадь, пройденная лесными пожарами за первое полугодие 2014 года составляет, оценочно, 2 - 2,5 миллиона гектаров.

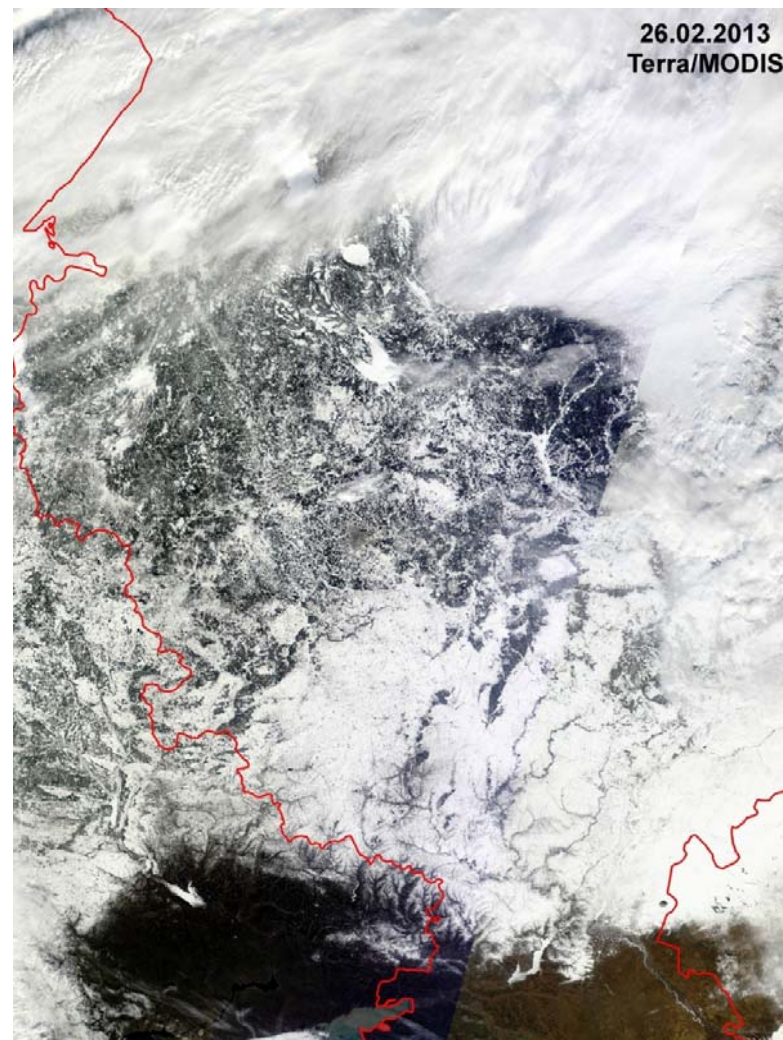
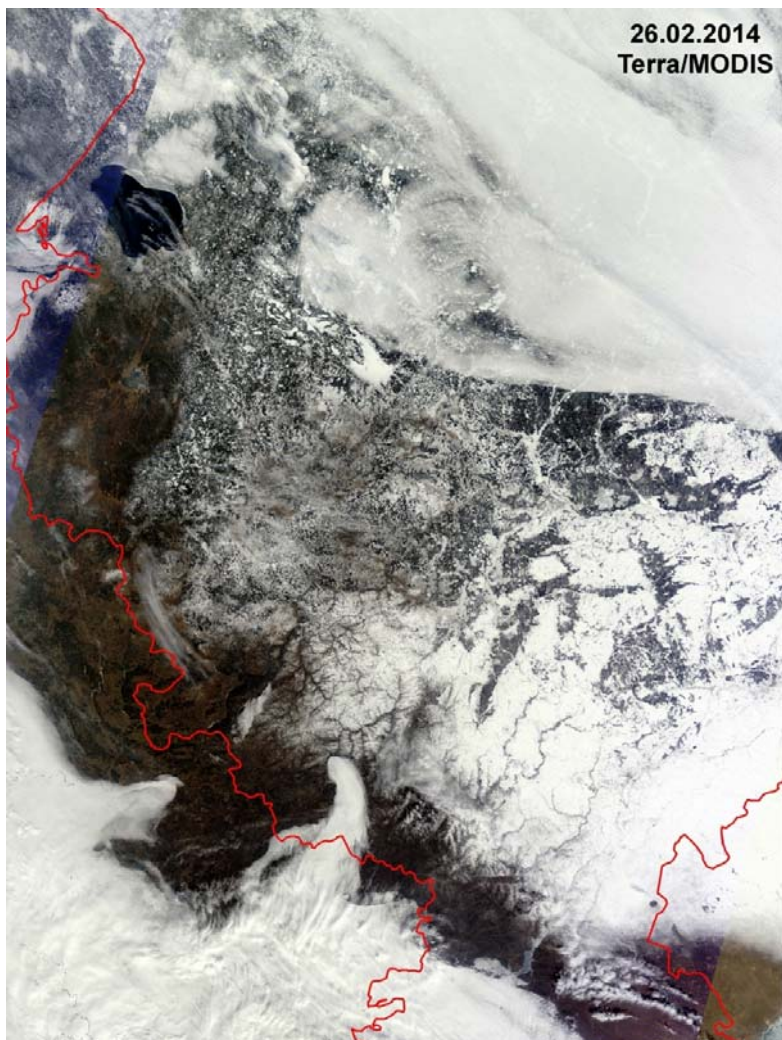
Основная площадь пожаров пришлась на весну. В июне ситуация была в основном спокойной, но предпосылки для новых катастрофических лесных и торфяных пожаров во втором полугодии сохраняются.

Количество "термоточек" в Европейской России по дням в 2010 и 2014 г.г. (данные системы FIRMS)



Природные и природно-хозяйственные причины высокой пожароопасности 2014 года

- 1.** Малоснежная зима и ранняя весна 2014 года во многих регионах России, сухие с самой весны леса и торфяники, длинный пожароопасный период.
- 2.** Большое количество мертвой сухой древесины в лесах, в том числе в наиболее густонаселенных и транспортно доступных районах страны.
- 3.** Обилие брошенных и заросших бурьяном сельхозземель в лесной зоне, и большие запасы сухой травы, хорошо выросшей в благоприятный 2013 год.
- 4.** Изменение климата, увеличение количества экстремальных погодных явлений, в том числе продолжительных засух и температурных аномалий.



Снеговой покров в конце февраля 2014 (слева) и 2013 (справа) г.г.

Дожди до сих пор не компенсировали последствия малоснежной зимы, и запад Европейской России остается зоной высокого риска торфяных пожаров.



Завалы мертвой сухой древесины в Подмосковье. Город Красногорск, весна 2014 года

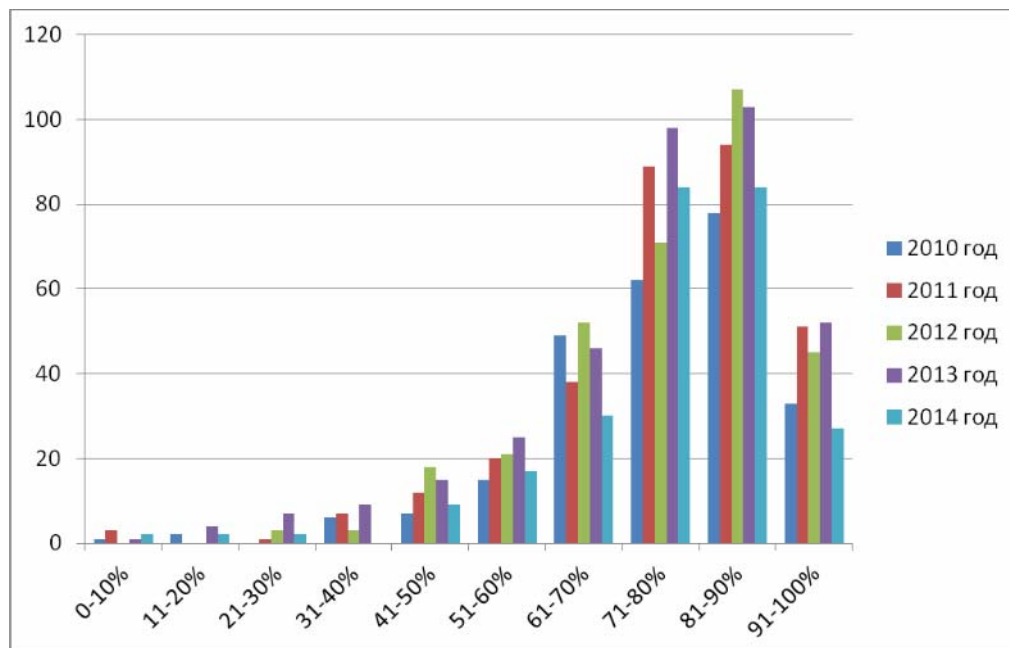
Административно-хозяйственные причины высокой пожароопасности

1. Разрушение Лесным кодексом 2006 года экономических основ существования лесного хозяйства, невозможность обеспечения достаточной численности работников леса в рамках существующей системы лесных отношений.

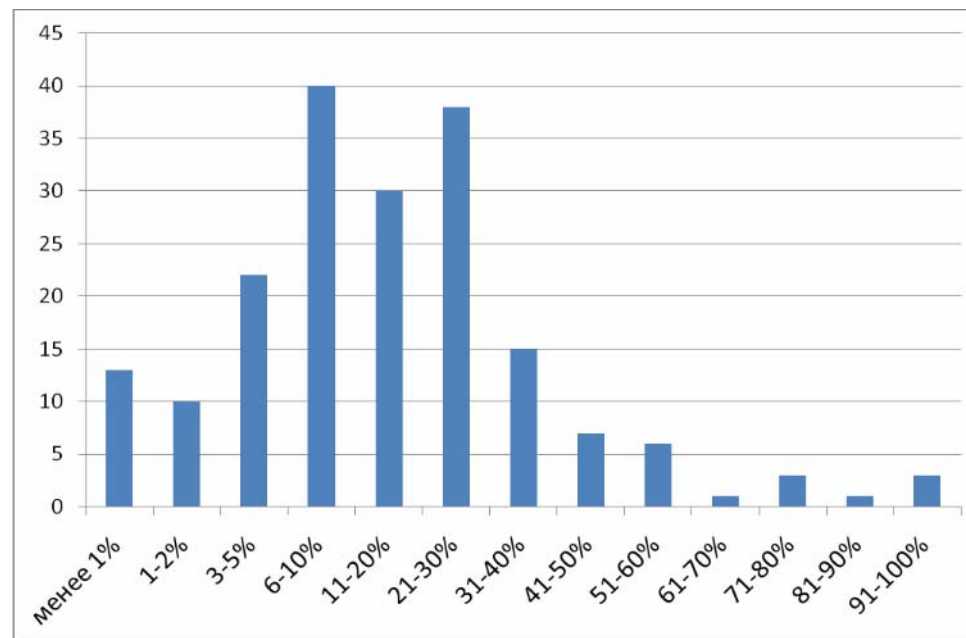
2. Перегруженность оставшихся работников леса всевозможной отчетностью, катастрофическая нехватка у них времени на работу в лесу (поддержание отраслевого документооборота "съедает" примерно три четверти рабочего времени руководителей и специалистов лесного хозяйства).

Результаты опросов профессиональной аудитории (forestforum.ru)

Какая доля рабочего времени уходит у вас на "бумагописание"?



Сколько рабочего времени должностные лица лесной охраны проводят в лесу?



В среднем руководители и специалисты лесного хозяйства тратят на поддержание отраслевого документооборота более трех четвертей своего рабочего времени, и эта доля с течением времени растет.

В среднем должностные лица лесной охраны проводят в лесу менее одной пятой своего рабочего времени.

Это превращает лес в практически беспризорную территорию.

3. Отсутствие правового статуса у значительной доли лесов, особенно в густонаселенных районах страны, и системы обеспечения пожарной безопасности в них (площадь никак не учтенных лесов, главным образом - заросших сельхозугодий, составляет до ста миллионов гектаров).

4. Массовое распространение весенних травяных палов, провоцируемое в том числе так называемыми "контролируемыми выжиганиями", и отсутствие эффективных мер по противодействию палам сухой травы, стерни и тростника.

5. Самоуспокоение руководителей ряда федеральных и региональных ведомств после "обводнения" подмосковных торфяников, которое на самом деле почти не повлияло на пожарную безопасность, а в некоторых случаях даже заметно снизило ее.

6. Практика сокрытия информации о пожарах на природных территориях и связанных с ними угрозах, ведущая к значительно замедленному реагированию на них со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

7. Отсутствие эффективной межведомственной координации в сфере борьбы с пожарами на природных территориях, разные подходы к обеспечению пожарной безопасности на землях разной собственности и ведомственной принадлежности.

8. Провал работы по созданию дееспособной добровольной пожарной охраны (из-за неготовности нормативной базы под федеральный закон от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ "О добровольной пожарной охране" и ряда недоработок в самом законе добровольные пожарные, включенные в реестр, не могут законным образом тушить пожары на природных территориях).



Невыполненные поручения Президента РФ

Пр-1037, п.1.ж). Правительству Российской Федерации установить порядок выжигания сухой травянистой растительности, исключая возможность перехода огня на лесные насаждения, торфяники, объекты инфраструктуры и населенные пункты.

Постановлением Правительства РФ от 17 февраля 2014 года № 113 соответствующие требования были внесены в Правила противопожарного режима, но без распространения их на земли сельскохозяйственного назначения (наиболее проблемную с точки зрения травяных палов категорию земель).

23 января 2014 года статс-секретарь - заместитель министра МЧС В.С.Артамонов утвердил "Методические рекомендации по проведению выжигания сухой травянистой растительности", не являющиеся нормативно-правовым актом и не имеющие обязательного статуса.

Пр-2039, п.1.б). Правительству Российской Федерации обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих установление особенностей использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения и иных землях, не относящихся к землям лесного фонда.

В действующее законодательство указанные изменения не внесены.

Пр-2039, п.1.в). Правительству Российской Федерации подготовить и утвердить правила тушения лесных пожаров и порядок осуществления деятельности в области лесного семеноводства.

"Правила тушения лесных пожаров" утверждены приказом Минприроды России, но не прошли регистрацию в Минюсте, не были опубликованы и не вступили в силу, то есть не являются действующим нормативно-правовым актом.

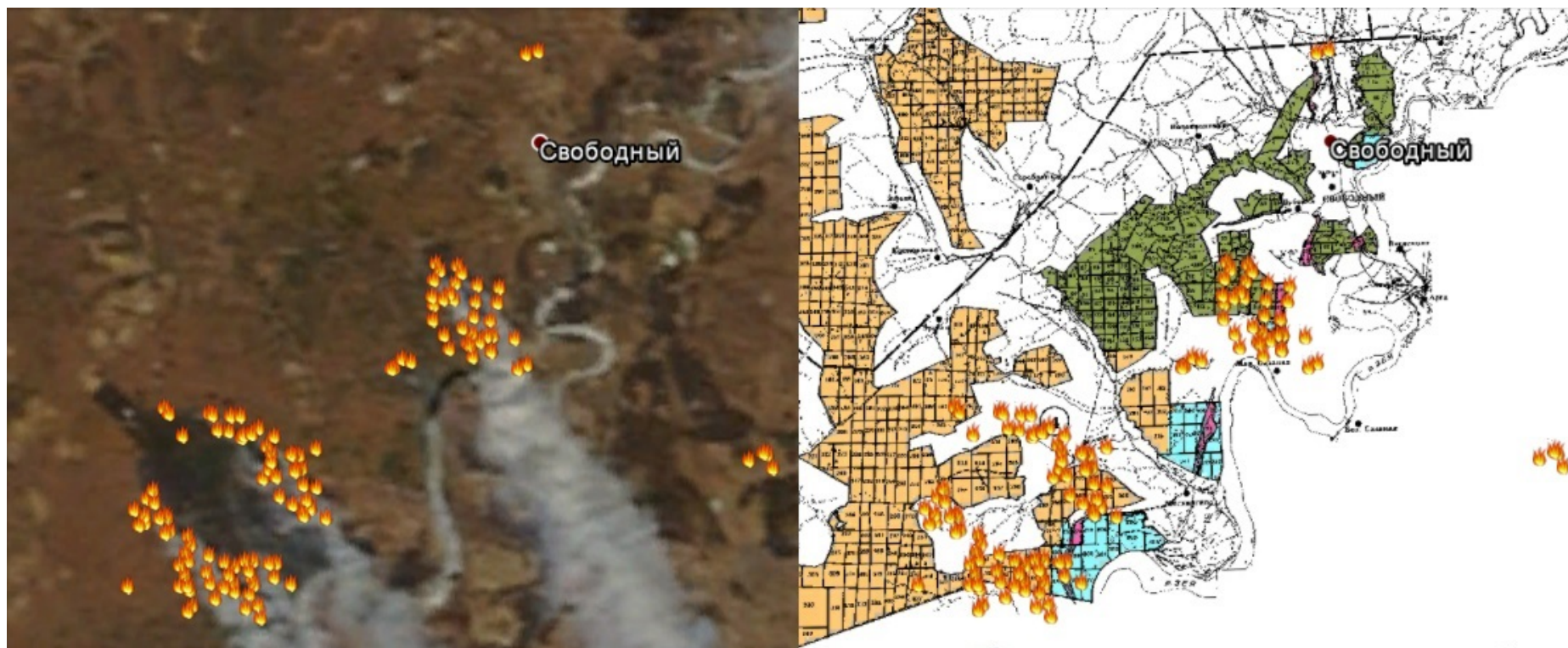
Условно выполненное поручение Президента РФ

Пр-1037, п.1.г). Правительству Российской Федерации обеспечить достоверный статистический учет площади лесных и нелесных земель, пройденных лесными пожарами, с применением данных федеральной информационной системы дистанционного мониторинга.

За прошедший год МПР и Рослесхоз приняли меры, направленные на повышение достоверности статистического учета лесных пожаров с использованием системы ИСДМ-Рослесхоз, и впервые за очень много лет обеспечили достоверный учет площадей пожаров по итогам года.

Но на законодательном уровне эти меры пока не закреплены, реальной ответственности за искажение данных нет, и у субъектов РФ нет четкого понимания, что по итогам квартала или сезона придется сказать правду о площадях пожаров. Поэтому в оперативной отчетности по некоторым субъектам РФ данные по-прежнему многократно искажаются.

Пример "потери" крупного лесного пожара (типичный)



Свободненский район Амурской обл., 15 апреля. Отчетливо видны два крупных лесных пожара на землях лесного фонда (пришедших с земель СХ). Снимки от 16 апреля показывают, что оба пожара продолжают действовать.

Согласно официальной сводке на 00.00 МСК 16 апреля, в Амурской области действовал "1 пожар на землях лесного фонда на площади 9 000 га".

"Контролируемые" выжигания сухой травы

В ряде субъектов РФ площади, на которых проводятся так называемые "контролируемые" выжигания, в десятки раз превосходят те, на которых можно обеспечить реальную пожарную безопасность при выжигании сухой травы имеющимися силами. В результате эти выжигания практически ничем не отличаются от обычных "хулиганских", и свободно распространяются в любых направлениях, переходя на леса, торфяники, объекты инфраструктуры и населенные пункты.

Характерное описание очевидцем практики "контролируемых" выжиганий на городском форуме Читы (22 марта - за неделю до того, как число и площадь лесных пожаров достигли параметров, требующих введения региональной ЧС):

"Полным ходом идут неконтролируемые отжиги. Лесники едут вдоль увалов, дорог и тупо поджигают. Думаю, что многие такие отжиги перейдут в лесные пожары, да и переходят уже по всей видимости".

Торфяные пожары

Из-за экстремально малоснежной зимы осушенные торфяники и брошенные торфяные месторождения Средней полосы и Северо-запада не насытились водой, и в начале пожароопасного сезона воды в них оказалось столько, сколько в средний год бывает во второй половине лета.

В сочетании с обилием палов сухой травы это привело к появлению большого количества торфяных пожаров. Нашими силами за весну 2014 года было обнаружено около тридцати торфяных пожаров, в основном на наиболее крупных и опасных торфяниках. К сожалению, основные силы ушли на то, чтобы найти ответственных и добиться от них мер по тушению пожаров.

Исходя из общего количества выявленных дистанционными методами "термоточек", можно предположить, что в Средней полосе и на Северо-Западе сейчас может действовать от нескольких десятков до пары сотен пока не выявленных торфяных пожаров.



Тушение торфяного пожара добровольцем Гринпис 6 апреля 2014 г. на землях лесного фонда, Трунаевское участковое лесничество Смоленской области.

Необходимые меры по борьбе с пожарами на природных территориях России

(полный текст и обоснования приводятся в печатной версии предложений)

Восстановление жизнеспособного лесного хозяйства и системы охраны лесов от пожаров

а) обеспечить восстановление специализированных лесохозяйственных организаций, ведущих лесное хозяйство в лесах, не предоставленных в аренду или постоянное (бессрочное) пользование или выбывающих из аренды, согласно федеральному закону от 12 марта 2014 года № 27-ФЗ;

б) обеспечить восстановление централизованной системы авиационной охраны лесов от пожаров, позволяющей быстро и эффективно перебрасывать силы для ликвидации ЧС с лесными пожарами регионального или более высокого уровня, и создать ясные правовые основы для существования и работы федерального резерва сил пожаротушения;

в) незамедлительно принять меры по отмене лицензирования деятельности по тушению лесных пожаров, и обеспечить ясные правовые условия для привлечения лесопользователей (арендаторов лесных участков) к тушению лесных пожаров.

Максимальное ограничение выжигания сухой травы

а) обеспечить выполнение поручения Президента Российской Федерации (Пр-1037, п.1.ж) об установлении порядка выжигания сухой травянистой растительности, исключающего возможность перехода огня на лесные насаждения, торфяники, объекты инфраструктуры и населенные пункты;

б) ускорить принятие законопроекта № 308609-6 «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (в части установления возможности изъятия земельного участка сельскохозяйственного назначения в случае незаконного выжигания растительности);

в) внести в Кодекс РФ об административных правонарушениях нормы об административной ответственности правообладателей земельных участков за выжигание растительности на земельных участках, повлекшее гибель, сокращение численности, разрушение среды обитания объектов животного мира или причинение вреда окружающей среды.

г) провести тщательное расследование связи между массовыми "контролируемыми" выжиганиями сухой травы в Забайкальском крае и возникшей сразу после этих выжиганий чрезвычайной ситуацией регионального характера, вызванной лесными пожарами;

д) внести изменения в Федеральный закон «О полиции» в части отнесения к задачам полиции предотвращение и пресечение нарушений законодательства в сфере пожарной безопасности (в частности, незаконного выжигания растительности);

е) поручить МЧС России обеспечить официальный статистический учет палов сухой травянистой растительности и их последствий, для чего внести изменения в Порядок учета пожаров и их последствий, утвержденный приказом МЧС от от 21 ноября 2008 г. № 714 (согласно которому случаи горения сухой травы не подлежат официальному статистическому учету).

Своевременное обнаружение и тушение торфяных пожаров

а) создать единую систему и единые стандарты учета торфяных пожаров, исключающие возможность сокрытия этих пожаров на ранних стадиях;

б) для всех осушенных торфяников - при отсутствии землепользователей, обладающих ресурсами для своевременной ликвидации торфяных пожаров - предусмотреть выделение субсидий органам местного самоуправления для обеспечения специальных мер пожарной безопасности;

в) разработать и утвердить Правила введения ЧС, возникших вследствие торфяных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких ЧС;

г) исключить практику спешного и тайного принятия решений об обводнении торфяников, в результате которой массово выбираются самые дорогие и часто малоэффективные способы и технологии работ.

Высвобождение рабочего времени руководителей и специалистов за счет сокращения документооборота

а) незамедлительно проанализировать отраслевую и статистическую отчетность и отказаться от избыточной и наименее нужной;

б) свести ежедневно запрашиваемую у субъектов информации о некатастрофических лесных пожарах к минимуму, достаточному для формирования публичной отчетности;

в) запретить органам государственной власти в условиях действия особого противопожарного режима или режима ЧС запрашивать у органов управления лесами и специализированных лесопожарных организаций оперативную отчетность сверх необходимого минимума.

Обеспечение своевременного введения ЧС

Тщательно проанализировать причины несвоевременного введения ЧС регионального характера в тех субъектах РФ, где в 2014 году происходила задержка с его введением более чем на сутки, и принять меры, чтобы такое не повторялось.

Проработать план действий на случай возникновения необходимости введения ЧС федерального характера в связи с лесными пожарами. Практики своевременного введения ЧС федерального характера в связи с лесными пожарами в России пока нет.

Справедливая ответственность и выводы

Обеспечить, чтобы по итогам пожароопасного сезона 2014 года работники леса не были "назначены" главными виновниками пожарных катастроф и задымления; чтобы свою долю ответственности получили и те, кто не смог должным образом организовать работу РСЧС в целом; чтобы по итогам сезона были сделаны правильные выводы (о необходимости усиления лесного хозяйства, приведения лесного и смежного законодательства в соответствие со здравым смыслом).

Рассмотрение практики применения статьи 237 Уголовного кодекса РФ

Принять комплекс мер, направленных на "оживление" этой статьи и ее реальное применение в отношении должностных лиц, не обеспечивающих должное информирование населения о чрезвычайных ситуациях, связанных с лесными и торфяными пожарами, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты.