

РЕКОМЕНДАЦИИ

Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам специального заседания на тему «Проблемы охраны лесов и иных природных территорий от пожаров»

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, заслушав на специальном заседании 2 июля 2014 г. выступления представителей Федерального агентства лесного хозяйства, МЧС России, ФБУ "Рослесозащита", Гринпис России, Общества добровольных лесных пожарных, Всероссийского института повышения квалификации руководящих работников и специалистов лесного хозяйства а также специалистов в сфере охраны лесов, констатирует следующее.

1. Восстановление жизнеспособного лесного хозяйства и системы охраны лесов от пожаров

Несмотря на разрушительные для лесного хозяйства реформы последних лет (основанные главным образом на Лесном кодексе РФ 2006 г.), абсолютное большинство лесных и лесоторфяных пожаров все еще тушится организациями лесного сектора, сотрудники которых знают лес и обладают необходимыми навыками. Тушение лесных пожаров непрофильными ведомствами (подразделениями МЧС, пожарной охраной населенных пунктов и т.д.) чаще всего оказывается непропорционально дорогим, опасным и неэффективным. Это означает, что для эффективной борьбы с лесными и лесоторфяными пожарами необходимо восстанавливать полноценное и экономически жизнеспособное лесное хозяйство и специализированную систему борьбы с особо опасными и катастрофическими лесными пожарами.

По мнению Совета, для восстановления жизнеспособного лесного хозяйства и системы охраны лесов от пожаров необходимо:

- обеспечить восстановление специализированных лесохозяйственных организаций, ведущих лесное хозяйство в лесах, не предоставленных в аренду или постоянное (бессрочное) пользование либо выбывающих из аренды в соответствии с федеральным законом от 12 марта 2014 г. № 27-ФЗ, в том числе предусмотреть выделение дополнительных средств на их

восстановление и развитие при подготовке и принятии федерального бюджета на 2015-2017 годы;

- обеспечить восстановление централизованной системы авиационной охраны лесов от пожаров, позволяющей быстро и эффективно перебрасывать силы для ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее - ЧС) с лесными пожарами регионального или более высокого уровня (ликвидация которых в рамках существующей системы лесных субвенций силами субъектов Федерации практически невозможна), и создать ясные правовые основы для существования и работы федерального резерва сил пожаротушения;

- 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, в том числе для компенсации расходов по тушению ими лесных пожаров, произошедших не по их вине.

2. Максимальное ограничение выжигания сухой травы

Палы сухой травянистой растительности (травы, стерни, тростника) являются одним из двух главных источников пожаров в лесах, и главным источником пожаров на торфяниках. Кроме того, палы сухой травы часто становятся причиной пожаров в населенных пунктах и на объектах инфраструктуры (официальный статистический учет последствий травяных палов в России не ведется; оценочно, ежегодно они уничтожают несколько тысяч домов и дачных строений). Палы сухой травы ежегодно становятся причиной гибели людей и вызывают опасное для жизни и здоровья задымление.

Искоренение практики массового бесконтрольного выжигания сухой травы может сократить количество лесных пожаров по меньшей мере вдвое, а количество торфяных пожаров - в 5 - 10 раз. Российский и зарубежный опыт показывает, что для полного искоренения этой практики нужны десятилетия, но значительного снижения пожарной опасности можно добиться уже в ближайшие годы.

Для максимального ограничения неконтролируемого выжигания сухой травы Совет предлагает следующие меры:

а) Государственной Думе ФС РФ:

- ускорить принятие законопроекта № 308609-6 «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ

"Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (в части установления возможности изъятия земельного участка сельскохозяйственного назначения в случае незаконного выжигания растительности), внесенного в Государственную Думу ФС РФ в сентябре 2013 г., однако до настоящего времени не рассмотренного даже в первом чтении;

- 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 среде;

- внести изменения в Федеральный закон «О полиции», дополнив отнесением к задачам полиции предотвращения и пресечения нарушений законодательства в сфере пожарной безопасности (в частности, незаконного выжигания растительности).

б) Правительству РФ:

- обеспечить выполнение п. 1 «ж» поручения Президента РФ от 7 мая 2013 г. № Пр-1037 об установлении порядка выжигания сухой травянистой растительности, исключая возможность перехода огня на лесные насаждения, торфяники, объекты инфраструктуры и населенные пункты. Для этого, в частности, необходимо внести в Правила противопожарного режима в Российской Федерации изменения, распространяющие действие пункта 71 (1) данных Правил на земли всех категорий, включая земли сельскохозяйственного назначения.

в) МЧС России:

- провести тщательное расследование связи между массовыми "контролируемыми" выжиганиями сухой травы в Забайкальском крае и возникшей сразу после данных выжиганий ЧС регионального характера, вызванной лесными пожарами, опубликовать в открытом доступе данные о местах проведения этих выжиганий для максимально широкой независимой экспертизы их последствий;

- 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 21 ноября 2008 г. № 714 (согласно которому случаи горения сухой травы не подлежат официальному статистическому учету).

3. Своевременное обнаружение и тушение торфяных пожаров

Из всех типов природных пожаров пожары на осушенных торфяниках и брошенных торфяных месторождениях приносят наибольший вред жизни и здоровью людей, поскольку являются главными источниками сильного задымления. Несмотря на это, система борьбы именно с торфяными пожарами в России (как и во всем мире) разработана очень плохо, а во многих районах практически отсутствует. При этом, торфяные пожары развиваются гораздо медленнее лесных и их поведение более предсказуемое. При грамотной организации борьбы с этими пожарами их катастрофического развития можно гарантированно избежать.

Для того, чтобы практически полностью исключить риски развития катастрофических торфяных пожаров, Совет предлагает следующие меры:

а) Правительству РФ:

- разработать и утвердить Правила введения ЧС, возникших вследствие торфяных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких ЧС (по аналогии с существующими правилами для лесных пожаров, утвержденными постановлением Правительства РФ от 17 мая 2011 г. № 376);

б) МЧС России:

- создать единую систему и единые стандарты учета торфяных пожаров, исключая возможность сокрытия этих пожаров на ранних стадиях развития (в частности, обязывающие учитывать торфяные пожары независимо от причиненного ущерба, от наличия открытого огня или только тления, от принадлежности и целевого назначения заторфованного участка);

- для всех осушенных торфяников и брошенных торфяных месторождений проверить наличие землепользователей, отвечающих за пожарную безопасность и обладающих ресурсами для своевременной ликвидации торфяных пожаров. При отсутствии таковых - предусмотреть выделение субсидий органам местного самоуправления для обеспечения специальных мер пожарной безопасности на торфяниках, находящихся на подведомственных им землях;

- провести ревизию проведенных обводнений торфяников и исключить практику спешного и скрытного принятия решений об

обводнении ранее осушенных торфяников, в результате которой массово выбираются самые дорогие и часто малоэффективные способы и технологии работ. Вместо этого разработать долгосрочную программу обводнения, предусматривающую выбор наиболее эффективных и экологически безопасных подходов для каждого конкретного случая;

в) Генпрокуратуре России:

- усилить надзор за практикой применения ст. 237 Уголовного кодекса РФ ("Соккрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей") в части сокрытия информации об угрозах, связанных с задымлением, вызванным пожарами на природных территориях, в особенности - торфяными.

4. Высвобождение рабочего времени руководителей и специалистов за счет сокращения отчетности

Исходя из затрат рабочего времени на поддержание документооборота в лесном хозяйстве, его стоимость можно оценить примерно в 13 млрд. рублей в год, что почти втрое больше расходов на борьбу с лесными пожарами. Сокращение документооборота - это важнейший резерв рабочего времени руководителей и специалистов лесного хозяйства.

Совет считает необходимым сделать следующие предложения МЧС России и Федеральному агентству лесного хозяйства:

- незамедлительно проанализировать отраслевую отчетность и отказаться от избыточной и наименее нужной, прежде всего, от собираемой неоправданно часто (чаще одного раза в год) либо фактически не используемой на федеральном уровне из-за отсутствия необходимых для этого специалистов (например, негодовые формы отчетов об исполнении полномочий; не относящиеся к управлению лесами на федеральном уровне формы АИС "Государственный лесной реестр" и т.д.);

- свести ежедневно запрашиваемую у субъектов информацию о некатастрофических лесных пожарах к минимуму, достаточному для формирования публичной отчетности (в частности, оставить в ежедневной отчетности только информацию, необходимую организациям федерального уровня для контроля за достоверностью сведений о лесных пожарах и принятия решений о переброске сил и средств федерального резерва);

- запретить органам государственной власти в условиях действия особого противопожарного режима или режима ЧС в связи с лесными пожарами запрашивать у органов управления лесами и специализированных лесопожарных организаций оперативную отчетность сверх необходимого минимума, проводить в эти периоды проверки (кроме неотложных); предусмотреть дисциплинарную ответственность государственных служащих за неоправданное отвлечение специалистов лесохозяйственных и лесопожарных организаций от организации тушения лесных пожаров.

5. Обеспечение своевременного введения ЧС

Действующим лесным и бюджетным законодательством не предусматривается выделение органам государственной власти субъектов Федерации достаточных ресурсов на ликвидацию ЧС, вызванных лесными пожарами регионального или более высокого уровня. Фактически выделяемых на лесное хозяйство средств достаточно, чтобы эффективно бороться с лесными пожарами при средней пожарной опасности (третьем классе пожарной опасности по погодным условиям). Собственных средств на ликвидацию крупномасштабных ЧС, вызванных лесными пожарами, у большинства субъектов Федерации нет и взять их неоткуда.

В такой ситуации своевременное введение ЧС в связи с лесными пожарами обеспечивает возможность привлечения дополнительных сил для их тушения не из лесного хозяйства (поскольку указанные силы могут помочь только при их своевременном привлечении). При этом, в России сложилась устойчивая практика несвоевременного введения ЧС в связи с лесными пожарами, несмотря на наличие достаточно четких и ясных правил (утвержденных постановлением Правительства РФ от 17 мая 2011 г. № 376).

Начиная с апреля 2014 г., практика введения ЧС в связи с лесными пожарами начала постепенно улучшаться, но задержки в несколько дней пока не изжиты (наиболее яркий пример - введение ЧС в связи с лесными пожарами в Иркутской области в апреле 2014 г.). Задержка введения ЧС в несколько дней может делать вовлечение дополнительных сил РСЧС в борьбу с лесными пожарами почти бессмысленным или как минимум неэффективным.

Позднее введение ЧС регионального характера означает формальную невозможность использования всех сил и средств территориальных

подсистем Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) для ликвидации лесных пожаров и их последствий и, в конце концов, может привести к неоправданно большим потерям лесов и жертвам.

По мнению Совета, органам государственной исполнительной власти, ведающим вопросами лесного хозяйства и охраны лесов, необходимо тщательно проанализировать причины несвоевременного введения ЧС регионального характера в 2014 г. в Иркутской, Омской, Амурской областях, Забайкальском, Приморском и Красноярском краях, Республике Бурятия, Еврейской автономной области и принять меры к искоренению подобной практики в дальнейшем.

6. Рассмотрение практики применения статьи 237 Уголовного кодекса РФ

Развитие катастрофических лесных пожаров часто, а развитие торфяных пожаров - практически всегда связано с искажением и сокрытием информации о них и, как следствие, с несвоевременным принятием мер по их ликвидации.

Статьей 237 Уголовного кодекса РФ предусматривается достаточно серьезное наказание за сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей. Однако, на практике эта статья к случаям сокрытия информации о лесных и торфяных пожарах, угрожающих жизни и здоровью людей, не применяется, что создает у ответственных за эту информацию должностных лиц ощущение безответственности. В частности, именно сокрытие информации о лесных и торфяных пожарах и связанных с ними угрозах обусловило наиболее тяжкие последствия пожарной катастрофы 2010 г., но фактически никто не понес за это ответственности. То же самое повторилось и в последующие годы в наиболее пострадавших от огня регионах.

В связи с изложенным, Совет делает следующие рекомендации:

а) Генпрокуратуре России и Следственному комитету России:

- принять комплекс мер, направленных на "оживление" ст. 237 УК РФ и обеспечить 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;

б) МЧС России:

- внести изменения в приказ МЧС России от 29 июня 2006 г. № 386 "Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по организации информирования населения через средства массовой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникших ЧС и пожарах, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также пропаганде в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах", исключив положения о том, что

«Критериями, по которым принимается решение об информировании населения через средства массовой информации о ЧС и пожарах, являются: при крупных пожарах - погибло 5 человек и более, либо пострадало 10 человек и более, либо материальный ущерб составляет 3420 минимальных размеров оплаты труда на день возникновения пожара.

При организации информирования населения через средства массовой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникших ЧС и пожарах, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, должностным лицам, ответственным за решение этой задачи, запрещается давать сведения, которые могут вызвать панику среди населения, массовые нарушения общественного порядка, а также информацию, содержащую сведения ограниченного доступа».

7. Неисполнение поручений Президента РФ, направленных на обеспечение пожарной безопасности на природных территориях

Из поручений Президента РФ В.В.Путина, данных в 2013 г. и направленных на обеспечение пожарной безопасности в лесах, к настоящему времени Правительством РФ не выполнено ни одно. По мнению многих специалистов в сфере лесного хозяйства, неисполнение данных поручений стало одной из причин катастрофического развития лесных и торфяных пожаров в начале пожароопасного сезона 2014 г.:

- 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.

Причина невыполнения: невнимательность или недостаточная квалификация сотрудников МЧС, ответственных за его исполнение. В письме Главного государственного инспектора Российской Федерации по пожарному надзору Б.А. Борзова от 07 июля 2014 г. № 42-757-19, адресованном Совету, говорится, что "порядок осуществления выжигания сухой травянистой растительности разрабатывался для земельных участков различных категорий, за исключением земель сельхозназначения, для которых пунктом 218 Правил противопожарного режима в РФ, утвержденных постановлением Правительства РФ 25 апреля 2012 г. № 390, установлен прямой запрет на проведение данного вида работ". Однако, согласно указанному пункту Правил противопожарного режима, "запрещается сжигание стерни, пожнивных остатков и разведение костров на полях". Запрета на выжигание сухой травы (кроме стерни и пожнивных остатков) этот пункт не устанавливает, при том, что подавляющее большинство случаев сжигания сухой травы на землях сельхозназначения приходится не на стерню или пожнивные остатки.

Постановлением Правительства РФ от 17 февраля 2014 г. № 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 г. статс-секретарь - заместитель Министра по чрезвычайным ситуациям РФ В.С. Артамонов утвердил "Методические рекомендации по проведению выжигания сухой травянистой растительности", не являющиеся нормативным правовым актом в связи с изданием в непредусмотренной законодательством форме и не обязательные для применения.

Начало пожароопасного сезона 2014 г. подтвердило неприменение данных правовых актов органами государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления, муниципальными, лесохозяйственными и сельскохозяйственными организациями. Фактически принятие этих документов никак не повлияло на ситуацию с травяными палами.

- 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.

Причина невыполнения: разногласия по данному вопросу между Минприроды России и Минсельхозом России. В 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.

Причина невыполнения: отказ в государственной регистрации приказа Минприроды России от 21 января 2014 г. № 18 "Об утверждении Правил тушения лесных пожаров" в связи с разногласиями между Минприроды России и Минюстом России. "Правила тушения лесных пожаров" утверждены приказом Минприроды России, но не прошли регистрацию в Минюсте России, не были опубликованы и не вступили в силу, т.е. не являются действующим нормативным правовым актом.

- 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.

Предположительно, невыполнение связано с чрезвычайной запутанностью и противоречивостью действующего законодательства в части учета пожаров.

Принятые Минприроды России и Рослесхозом меры позволили обеспечить достоверный учет пройденной огнем площади по итогам 2013 г. Однако, на законодательном уровне меры по обеспечению достоверного статистического учета лесных пожаров пока не закреплены, большинство необходимых нормативных правовых актов находятся в стадии разработки.

Настоящие Рекомендации приняты на специальном заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека 2 июля 2014 г. и одобрены путем заочного голосования.

Председатель Совета

М.Федотов