

# Проблемы охраны лесов и других природных территорий России от катастрофических пожаров

*Ярошенко А.Ю., руководитель лесного отдела Гринпис России*

*Куксин Г.В., руководитель противопожарной программы Гринпис России*

## Оглавление

Описание проблемы .....	1
Причины катастрофического положения дел с пожарами на природных территориях .....	3
Неисполнение поручений Президента РФ, направленных на обеспечение пожарной безопасности на природных территориях .....	5

## Описание проблемы

В последние годы катастрофические лесные и торфяные пожары происходят в России ежегодно: в 2010 году - в Европейско-Уральской и Западной Сибири, в 2011 году - на Европейском Севере, в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, в 2012 и 2013 годах - в различных регионах Сибири и Дальнего Востока. С самого начала пожароопасного сезона 2014 года по начало июня ситуация с пожарами на природных территориях в целом развивалась хуже, чем в любой год предшествующего десятилетия. Уже весной в связи с лесными пожарами пришлось вводить режимы ЧС регионального характера (чего в прошлом не было никогда - а в 2014 году случилось сразу в пяти субъектах РФ). Весной 2014 года системами дистанционного мониторинга пожаров было отмечено рекордное число термоточек - температурных аномалий, в подавляющем большинстве случаев вызванных лесными пожарами или палами сухой травы. В европейско-уральской России весной было обнаружено около тридцати торфяных пожаров, возникших в результате палов сухой травы.

В первой половине июня по всей стране наступило временное затишье с лесными пожарами, вызванное похолоданием и дождями, и в большинстве регионов сохранившееся до начала июля. Однако, уже в конце июня в ряде регионов (Иркутской области, Красноярском крае, Якутии) возобновились катастрофические лесные пожары. Несмотря на длительный перерыв, учтенные в оперативной отчетности площади лесных пожаров за первое полугодие 2014 года (около полутора миллионов гектаров) приблизились к учтенным площадям лесных пожаров за весь катастрофический 2010 год (около двух миллионов гектаров). Если предварительные прогнозы пожарной опасности в лесах на остаток лета сбудутся, 2014 год может войти в число рекордных по площадям лесных пожаров за весь период наблюдений.

Регулярно повторяющиеся катастрофические лесные пожары наносят колоссальный ущерб как лесной природе, так и ресурсному потенциалу российских лесов. В некоторых крупных районах таежной зоны России, в особенности в центральной Якутии, Забайкалье и Приамурье, период повторяемости пожаров (интегральный показатель, отражающий роль огня в формировании лесных ландшафтов), рассчитываемый через среднемноголетнюю

долю площади, проходимой пожарами всех типов, составляет в настоящее время менее сорока лет. Такая высокая частота пожаров может вести к коренному изменению облика таежных лесов, снижению их устойчивости, необратимой деградации биологического разнообразия. В некоторых случаях пожары уничтожают большие площади лесов, имеющих ключевое значение для обеспечения благоприятной окружающей среды в густонаселенных регионах страны, например - в Мещере и многих регионах Поволжья в 2010 году.

Лесные пожары наносят катастрофический ущерб ресурсному потенциалу лесов, а в сочетании с заготовкой древесины и воровством леса ведут к их быстрому истощению. Например, в 2012 году официально учтенный объем заготовки древесины в России составил 191 миллион кубометров; объем воровства леса, по самой максимальной оценке - еще около 70 миллионов кубометров; а объем древесины, сгоревшей или погибшей в результате пожаров - оценочно, не менее 500 миллионов кубометров. Убыль древесины за счет совместного действия заготовки древесины, воровства леса, пожаров, болезней и вредителей существенно превышает возможный уровень неистощительного лесопользования по экономически доступным лесам, и ведет к их быстрому истощению.

Главная угроза гражданам России связана с воздействием не огня, а дыма от лесных, и в особенности от торфяных пожаров. Достоверного учета влияния задымления, связанного с пожарами на природных территориях, на здоровье и смертность населения в России нет. Однако, многочисленные исследования, проводившиеся как в России, так и в других странах мира, где регулярно случаются катастрофические пожары на природных территориях, показывает, что это влияние может быть очень большим. Общая преждевременная смертность, вызванная воздействием дыма от пожаров на природных территориях в мире, оценивается в 260 - 600 тысяч человек в разные годы. В России она может составлять в худшие с точки зрения лесоторфяных пожаров сезоны до нескольких десятков тысяч человек; наиболее уязвимы для дыма люди, страдающие хроническими заболеваниями сердечно-сосудистой системы и органов дыхания, беременные женщины, дети и пожилые люди.

Системы достоверного статистического учета пожаров на природных территориях в Российской Федерации пока нет. Данные о площадях лесных пожаров в масштабах страны в прошлые годы искажались в 5-7 раз, в масштабах отдельных регионов - в десятки раз (лидерами по части искажения данных в последние годы были Амурская область и Якутия). В 2013-2014 г.г. Минприроды и Рослесхоз приняли беспрецедентные меры по наведению порядка в учете лесных пожаров, и добились достоверного учета пройденных огнем площадей в масштабах страны по итогам 2013 года. Однако, принятые меры пока не закреплены законодательно, что позволяет ряду субъектов РФ принципиальным образом искажать данные о крупнейших пожарах в оперативной отчетности. В худший за последнее десятилетие год (2012) площадь лесных пожаров в России составила более двенадцати миллионов гектаров, из которых в официальную отчетность попали два.

Уже в 2014 году проведенные Рослесхозом проверки показали четырехкратное занижение данных о пройденных лесными пожарами лесах за весну в Иркутской области (от оперативного учета были скрыты 257 тысяч гектаров пройденных огнем лесов). Аналогичные масштабы сокрытия площадей, пройденных лесными пожарами, отмечались также в Амурской области, но по ней объективная и непредвзятая проверка пока проведена не была. Искажения несколько меньшего масштаба (занижение площадей действующих пожаров на десятки процентов) до сих пор является почти повсеместной практикой.

Системы количественного учета торфяных пожаров в Российской Федерации вообще нет, нормативная база, связанная с определением количественных показателей торфяных пожаров, в принципе отсутствует. При этом в стране сложилась устойчивая практика сокрытия торфяных пожаров, или отражения длительно действующих торфяных пожаров как ликвидированных в день обнаружения, независимо от фактического положения дел.

Учет палов сухой травы, стерни и тростника (травяных палов) в Российской Федерации не ведется. Согласно приказу МЧС России от 21 ноября 2008 г. № 714 "Об утверждении Порядка учета пожаров и их последствий", травяные палы рассматриваются как загорания, не подлежащие официальному статистическому учету. Оценочно, ежегодная площадь травяных палов в России составляет 40-50 миллионов гектаров; они являются главным источником торфяных пожаров, одним из двух главных источников лесных пожаров, и из всех пожаров на природных территориях приводят к максимальной гибели людей от огня и максимальному количеству перехода огня на населенные пункты.

При сохранении существующих тенденций и особенностей организации охраны природных территорий России от пожаров, существенного улучшения ситуации в обозримом будущем ожидать не приходится. Скорее, с учетом меняющегося климата, следует ожидать ухудшения ситуации, и стараться максимально противостоять ему. Для предотвращения новых катастрофических лесных и торфяных пожаров необходимо принятие целого комплекса решительных мер, в первую очередь на федеральном уровне.

### **Причины катастрофического положения дел с пожарами на природных территориях**

Катастрофическое положение дел с пожарами на природных территориях России связано с целым комплексом различных причин как природного, так и административно-хозяйственного характера. К основным причинам, играющим решающую роль в возникновении и развитии катастрофических пожаров и задымления, относятся следующие.

1. Нарастающие изменения климата, обуславливающие нарастание природной пожарной опасности во многих регионах России, увеличение продолжительности пожароопасного периода, количества и длительности засух. Например, малоснежная зима и ранняя весна 2014 года привели к тому, что во многих регионах России пожароопасный сезон начался необычно рано (в Приморье - 5 января), а осушенные торфяники Средней полосы встретили начало пожароопасного сезона уже сухими. Учетная площадь лесных земель, пройденная пожарами за первый квартал 2014 года, в 317 раз превысила аналогичный показатель, усредненный за предшествующие пять лет.

2. Большое количество мертвой сухой древесины в лесах, в том числе в наиболее густонаселенных и транспортно доступных районах страны. Захламленность лесов мертвой древесины связана как с условно-природными причинами (изменениями климата, провоцирующими более массовую гибель лесов от вредителей и болезней), так и с разрухой в лесном хозяйстве - отсутствием ухода за лесами, большим количеством воровских рубок, после которых остается множество порубочных остатков.

3. Обилие брошенных и заросших бурьяном земель сельскохозяйственного назначения в лесной зоне, фактически беспризорных, пожарная безопасность на которых никем не обеспечивается, и с которых в леса приходит основное количество пожаров весной

и в начале лета. В 2014 году ситуация усугубилась большими запасами горючих материалов, накопленных в благоприятный для роста травы 2013 год.

4. Разрушение Лесным кодексом 2006 года экономических основ существования лесного хозяйства, невозможность обеспечения достаточной численности работников леса в рамках существующей системы лесных отношений. До введения Лесного кодекса 2006 года лесное хозяйство было практически самодостаточной отраслью экономики, при этом в государственных лесохозяйственных организациях работало без малого двести тысяч человек. Сейчас лесное хозяйство превращено в полностью зависящую от бюджетного финансирования отрасль, не способную прокормить себя - несмотря на многократно выросшее бюджетное финансирование лесного хозяйства, количество работающих в нем людей сократилось за годы действия нового кодекса более чем втрое. В результате при высокой пожарной опасности в лесу просто не хватает квалифицированных людей, способных организовать тушение сразу многих пожаров.

5. 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). Совместное действие возросшего бумагооборота и сократившегося количества работников леса привело к тому, что количество людей, реально занятых работой в лесу, за время действия нового Лесного кодекса уменьшилось более чем на порядок. В настоящее время в лесном секторе разрабатываются или уже внедряются некоторые новые информационные системы (АИС "Государственный лесной реестр", ЕГАИС учета древесины, система мониторинга воспроизводства лесов и др.), которые неизбежно приведут к дальнейшему росту документооборота в лесной отрасли и сокращению работоспособности ее руководителей и специалистов.

6. 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). Пожары, возникающие и распространяющиеся в этих лесах, во многих случаях никто не тушит, пока они не перейдут границы тех лесных или земельных участков, за пожарную безопасность на которых кто-либо в явном виде отвечает. К этому времени пожары нередко приобретают уже такие масштабы, при которых справиться с ними практически невозможно.

7. 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. Несмотря на поручение Президента РФ, действенных мер против массового перехода огня на леса, торфяники, населенные пункты и объекты инфраструктуры за последний год принято не было. Агитационная кампания против весенних палов сухой травы, проводимая МЧС России, началась слишком поздно, и из-за широко распространенной практики хаотического выжигания травы государственными и муниципальными организациями не произвела большого эффекта. Систематическое информирование населения о правовых последствиях поджогов травы (привлечении виновных к ответственности) ведется лишь в единичных субъектах РФ, а на федеральном уровне не ведется вовсе.

8. 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. В реальности при "обводнении" подмосковных торфяников основной упор был сделан на скорость работы и на освоение бюджетных средств, а не на реальное обеспечение пожарной безопасности; местами проведенные работы даже увеличили риски возникновения новых торфяных пожаров. За пределами Московской области работы по обводнению торфяников проводились в незначительных объемах, не влияющих на общую ситуацию.

9. 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. Хуже всего обстоят дела с учетом пожаров на природных территориях вне земель лесного фонда (особенно на осушенных торфяниках и брошенных торфяных месторождениях). Некоторые положительные изменения в статистическом учете площадей пожаров на землях лесного фонда пока не закреплены законодательно, и потому вполне могут оказаться обратимыми. Никаких мер в отношении лиц, чьи действия по сокрытию информации о лесных пожарах привели к развитию пожарных катастроф в прошлые годы, принято не было.

10. 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. Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) в части борьбы с лесными пожарами работает крайне неэффективно, межведомственная координация во многих случаях неэффективна или отсутствует. Даже при возникновении ЧС регионального или более высокого характера в связи с лесными пожарами тушение этих пожаров почти целиком обеспечивается организациями лесного сектора, несмотря на то, что в рамках действующего законодательства они не обеспечиваются необходимыми для этого ресурсами. Свежий пример: несмотря на катастрофические лесные пожары в Иркутской области, справиться с которыми имеющимися силами лесохозяйственных и лесопожарных организаций объективно невозможно, ГУ МЧС по Иркутской области в своих оперативных сводках сообщает, что у него "чрезвычайных ситуаций на контроле нет".

11. 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). Основными правовыми препятствиями для участия "официальных" добровольных пожарных в тушении пожаров на природных территориях является привязка их деятельности к местам проживания (ч.3 ст.8 закона о ДПО) и отсутствие порядка определения состояния здоровья (ч.2 ст.10 закона о ДПО), но этим перечень препятствий не исчерпывается.

### **Неисполнение поручений Президента РФ, направленных на обеспечение пожарной безопасности на природных территориях**

В 2013 году Президентом Российской Федерации В.В.Путиным был дан ряд поручений, направленных на обеспечение пожарной безопасности в лесах, Правительству Российской Федерации. К настоящему времени сроки исполнения по всем этим поручениям

истекли, при этом ни одно из них не было выполнено. Неисполнение этих поручений стало одной из причин катастрофического развития лесных и торфяных пожаров в начале пожароопасного сезона 2014 года.

Вот эти поручения.

**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.

Начало пожароопасного сезона 2014 года подтвердило, что эти документы действительно не работают и не воспринимаются как обязательные органами государственной власти субъектов РФ, органами 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.

В действующее законодательство указанные изменения не внесены. Насколько известно, работа по их подготовке ведется, но шансов на завершение ее в течение 2014 года практически нет.

**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.

**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.

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

пожаров в 2014 году пока рано, поскольку официальный статистический учет ведется поквартально, и пока доступны сведения только по первому кварталу, в течение которого на большей части страны лесных пожаров не было.

Фактически учет площади земель, пройденных лесными пожарами, в настоящее время основывается на отчетных данных субъектов РФ. Постановлением Правительства РФ от 9 июня 2014 года утверждена новая редакция "Правил осуществления контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах", предусматривающая использование данных дистанционного (космического) мониторинга. Однако, необходимая для ее реализации "Методика проведения проверки достоверности сведений о площади лесных пожаров с использованием данных дистанционного зондирования Земли высокого пространственного разрешения" пока не утверждена и даже не выносилась на общественное обсуждение и независимую экспертизу.