

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ЛЕСНЫХ ПОЖАРОВ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Аннотация. В настоящей статье сделана попытка проанализировать действующие правовые механизмы формирования государственной системы предупреждения и ликвидации лесных пожаров, наметить пути совершенствования государственной политики в данной области. Автором представлены результаты анализа содержания массива нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы предупреждения и ликвидации лесных пожаров. Проведен генезис законодательных актов, отражающих функции государства по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. С помощью контент-анализа дана характеристика различных руководящих документов в рассматриваемой сфере. Показаны основные узловые моменты, содержащиеся в анализируемых документах. Выявлены положительные и отрицательные стороны, а также противоречия, влияющие на функционирование РСЧС и функциональной подсистемы Рослесхоза — охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней. Это позволило определить проблемные вопросы, которые слабо отражены в нормативных правовых документах либо имеют логическое противоречие. Обоснованы предложения по совершенствованию государственной политики в области предупреждения и ликвидации лесных пожаров в России.

Ключевые слова: лесные пожары, охрана лесов от пожаров, Лесной кодекс РФ, чрезвычайные ситуации, предупреждение и ликвидация лесных пожаров, федеральный штаб по координации деятельности по тушению лесных пожаров, лесные отношения.



**Мария Васильевна
ОЛЕЙНИК,**

аспирант кафедры
экологического и
природоресурсного права
Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)

mariaoleynik@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.177-184

M. V. OLEINIK,

Postgraduate Student, Department of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

mariaoleynik@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

IMPROVING THE STATE POLICY IN THE FIELD OF FOREST FIRE PREVENTION AND ELIMINATION: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS

Abstract. In this article, an attempt is made to analyze the existing legal mechanisms for the formation of the state system for the prevention and elimination of forest fires, to outline ways to improve state policy in this area.

© М. В. Олейник, 2021

The author presents the results of the analysis of the content of text arrays of normative legal acts regulating the prevention and elimination of forest fires. disaster Medicine of the Ministry of Defense of the Russian Federation. The genesis of legislative acts reflecting the functions of the state to protect the population and territories from emergency situations is carried out. With the help of content analysis, the characteristics of various governing documents in the field under consideration are given. The main key points contained in the analyzed documents are shown. The positive and negative sides, as well as contradictions affecting the functioning of the RSChS and the functional subsystem of the Federal Forestry Agency for the protection of forests from fires and their protection from pests and forest diseases are revealed. The qualitative approach of content analysis allowed us to determine the content of problematic issues that are poorly reflected in regulatory legal documents, or have a logical contradiction when compared with each other. The proposals for improving the state policy in the field of prevention and elimination of forest fires in Russia are substantiated.

Keywords: forest fires, protection of forests from fires, Forest Code, emergency situations, prevention and elimination of forest fires federal headquarters for the coordination of forest fire extinguishing activities, forest relations.

Известный правовед А. Я. Антонович¹ более 130 лет назад писал, что лес в любом государстве имеет двойное значение — общегосударственное и частное. В первом отношении лес, влияя на климат страны, должен рассматриваться с точки зрения общего интереса данной страны и, согласно с потребностями последней, должен быть охраняем таким образом, чтобы эти потребности находили надлежащее удовлетворение. В то же время лес удовлетворяет и частным потребностям в топливе, строительном материале и проч.

Между этими потребностями может быть коллизия, вследствие чего возникает необходимость установления условий совместного правильного удовлетворения обеих категорий потребностей, при которых возможно было бы устранение коллизий. Эта проблема актуальна и по сей день. Антропогенная нагрузка на лесной комплекс возрастает постоянно и на протяжении многих лет среди важнейших экологических проблем особое значение отводят лесным пожарам. Данная проблема особенно важна для Российской Федерации, на территории которой расположены огромные площади лесных массивов.

Ситуация с лесными пожарами в России остается тревожной уже в течение многих лет.

В 2021 г. в Якутии наблюдался самый крупный лесной пожар. По некоторым данным лесные пожары находятся на третьем месте в рейтинге самых крупных зафиксированных пожаров в истории.

По причинам возникновения лесных пожаров статистика существенно не меняется уже многие годы. В 70 % случаев возгорания связаны с антропогенным

¹ Антонович А. Я. Курс государственного благоустройства. Киев, 1890.

воздействием и обусловлены несоблюдением правил пожарной безопасности в лесах при использовании лесов и посещении их населением. Основной причиной возникновения лесных пожаров остается неосторожное обращение граждан с огнем в лесу — 50,8 %, сюда же следует отнести переход огня с земель иных категорий — 14 %, а также пожары от выжигания сухой травянистой растительности — 2,9 %².

Многие специалисты ухудшение ситуации с пожарами связывают, во-первых, с отсутствием достаточного финансирования мероприятий по предупреждению лесных пожаров в регионах, во-вторых, с нехваткой людей и техники, в-третьих, с отсутствием единой структуры, ответственной за предупреждение и ликвидацию лесных пожаров.

Можно назвать еще две существенные причины лесных пожаров: коррупцию и незаконные вырубki. Они нередко становятся причиной пожара. В настоящее время для решения этой проблемы Правительство РФ предлагает приравнивать к нелегальным вырубкам сам факт появления в лесу «черных лесорубов» со спецтехникой. В проекте поправок к Лесному кодексу РФ предлагается также ряд мер, направленных на создание правовых условий для контроля за всеми этапами оборота древесины и др.

Автор статьи пытается ответить на вопрос, реально ли в нашей стране сегодня организовать эффективную систему государственного управления предупреждением и ликвидацией лесных пожаров на всей территории. Для этого обратимся к истории.

В СССР существовала Гослесохрана, которая и отвечала за тушение лесных пожаров. Кроме того, территории не делились на категории и принадлежности. Если пожар возникал, то никто не рассуждал об экономической целесообразности, а власти и население просто приступали к его ликвидации. В случае необходимости к тушению привлекали армию, милицию, студенческие стройотряды, мобилизовывали население, направляли необходимую технику и т.д.³

По мнению профессоров Н. Г. Жаворонковой и Ю. Г. Шпаковского, в новейшей истории нашего государства уже есть пример коренного реформирования системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Так, серия крупнейших катастроф в СССР во второй половине 1980-х гг. привела к замене прежней парадигмы гражданской обороны новым подходом, основанным на признании приоритета защиты населения и территорий от угроз, прежде всего мирного времени, и поиске новой модели организации такой защиты⁴.

² О мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации по предотвращению и ликвидации природных пожаров, сохранению и восстановлению лесов (к «правительственному часу» 408-го заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 22 марта 2017 года) // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2017. № 7 (664). М., 2017.

³ URL: <https://cygyron.livejournal.com/8355566.html>.

⁴ См. например: *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые аспекты реформирования системы государственного управления защитой населения и территорий в чрезвычайных ситуациях: уроки пандемии COVID-19 // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 5 (69). С. 130—142 ; *Они же.* Современные проблемы реформирова-



Первый этап формирования соответствующей государственной системы начался в 1989 г. Постановлением Совета министров СССР от 5 июля 1989 г. № 537 была образована Государственная комиссия Совета министров СССР по чрезвычайным ситуациям (ГКЧС) в целях обеспечения постоянной готовности к быстрым и эффективным действиям в случае возникновения экстремальной обстановки, вызванной стихийными бедствиями, крупными авариями и другими подобными причинами, координации и контроля за работой министерств, ведомств СССР и Советов министров союзных республик по профилактике, предотвращению и ликвидации последствий указанных бедствий и аварий, созданию аварийно-восстановительных и поисково-спасательных средств, системы жизнеобеспечения населения в качестве постоянного органа Совета министров СССР.

Постановлением № 537 было определено, что ГКЧС осуществляет координацию и контроль за деятельностью Государственного комитета СССР по охране природы, Государственного комитета СССР по гидрометеорологии, Государственного комитета СССР по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии.

Высокий статус и полномочия ГКЧС давали возможность данному органу организовать на всей территории страны работу по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, независимо от характера и масштабов. Госкомиссия имела право даже приостанавливать в необходимых случаях действие нормативных и методических документов министерств, ведомств и республиканских комиссий по чрезвычайным ситуациям, не соответствующих законодательным актам СССР, постановлениям и распоряжениям Совета министров СССР, а также решениям Комиссии по вопросам, входящим в ее компетенцию, и др.

Председателю Государственной комиссии Совета министров СССР по чрезвычайным ситуациям⁵ при осуществлении непосредственного руководства действиями по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в необходимых случаях предоставлялось право:

- применять с учетом конкретных обстоятельств при объявлении чрезвычайного положения меры в интересах обеспечения безопасности граждан СССР при крупных авариях, катастрофах, стихийных бедствиях, эпидемиях и эпизоотиях;
- устанавливать по согласованию с местными органами власти режимы проживания и поведения граждан в районах бедствий, исходя из характера чрезвычайной ситуации;
- привлекать для предупреждения или ликвидации последствий чрезвычайной ситуации необходимые транспортные, спасательные, восстановительные, медицинские и другие силы и средства, независимо от их принадлежности;
- использовать в этих же целях все необходимые материально-технические, медицинские, продовольственные и другие ресурсы и запасы, а также в особых случаях использовать в пределах прав, предоставленных Совету министров СССР, запасы материальных ценностей, накопленных в государственном и других резервах.

ния государственной деятельности по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Юридическая наука в Китае и России. Ежегодник. 2018. № 2. С. 120—127.

⁵ По должности Председатель Государственной комиссии являлся заместителем Председателя Совета министров СССР.

Вторым этапом формирования системы государственного управления в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций стало создание Государственной общесоюзной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС). Система начала формироваться с принятием постановления Совета министров СССР от 15 декабря 1990 г. № 1282 «О создании Государственной общесоюзной системы по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях» и предназначалась для предупреждения чрезвычайных ситуаций, а в случае их возникновения — для обеспечения безопасности населения и уменьшения ущерба народному хозяйству.

Тем самым защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций мирного времени официально получила оформление как относительно самостоятельное направление государственной политики.

По замыслу разработчиков, система должна была охватывать все виды бедствий: техногенного, природного, экологического, эпидемиологического и иного характера. При этом руководящими органами РСЧС были определены комиссии по чрезвычайным ситуациям всех уровней.

Постановлением Совета министров СССР от 15 декабря 1990 г. № 1282 были определены функции министерств и ведомств по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях. Так, на Госкомприроды СССР были возложены: организация контроля экологической обстановки в стране, планирование и организация осуществления мер по ее улучшению; методическое руководство работами по ликвидации экологических последствий чрезвычайных ситуаций; организация работ по прогнозированию изменения экологической обстановки в районах размещения опасных производств и интенсивной хозяйственной деятельности, в том числе при авариях, катастрофах и стихийных бедствиях.

На Госкомлес СССР были возложены: прогнозирование возможности возникновения чрезвычайных ситуаций в лесном фонде страны; организация и осуществление мероприятий по предотвращению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в лесном фонде страны и на оленьих пастбищах; участие в проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ силами ведомственных аварийно-спасательных подразделений, выделенных в состав сил постоянной готовности РСЧС.

Таким образом, была нормативно решена важнейшая задача — сконцентрировать в рамках единой государственной системы полномочия, силы и средства, необходимые для предупреждения и ликвидации любых кризисных ситуаций в природной, техногенной, экологической и иных сферах.

После распада СССР работы в направлении создания системы противодействия чрезвычайным ситуациям продолжались, но наметилась ограниченность сферы их действия авариями, бедствиями и катастрофами исключительно природного и техногенного характера, т.е. теми видами чрезвычайных ситуаций, которые являются прерогативой деятельности МЧС России.

Возникает вопрос: можно ли было в условиях фактически новой политической и экономической основы деятельности государства реализовать механизмы функционирования РСЧС, заложенные в нормативных актах при СССР. Наверное, нет, и для этого были веские причины.

Прежде всего, наметилось стремление в первые годы реформирования российского общества разрушить все, что связано с советским периодом, следствием



чего стало наличие в России в 1990-х гг. кризиса и резкое ослабление государственности, заметное снижение эффективности государственной власти. Несомненно, в данных условиях сохранить жесткие административные рычаги управления РСЧС было не реально. Кроме силового блока, силы и средства РСЧС переходили во вновь создаваемые негосударственные коммерческие структуры. Это коснулось и транспортной сферы, связи, материально-технического обеспечения и т.д.

Новая особенность деятельности РСЧС затронула вопросы предупреждения и ликвидации лесных пожаров⁶.

Формально подсистема охраны лесов от пожаров⁷ входит в РСЧС, но реально функционирует самостоятельно. Более того, тушение природных пожаров не является законодательно закрепленной функцией МЧС России. Его задачей являлось содействие органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в ликвидации лесных пожаров. Силы МЧС России привлекались для тушения пожаров, возникших вблизи населенных пунктов, когда существовала угроза жизни и здоровью людей, а также безопасности потенциально опасных объектов⁸.

В соответствии со статьей 83 Лесного кодекса РФ⁹ полномочия по охране лесов, в том числе тушение лесных пожаров, возложены на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации с передачей субвенций из федерального центра и должны реализовываться ими самостоятельно. При этом правила тушения лесных пожаров устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти — Рослесхозом¹⁰.

Далее, согласно Методическим рекомендациям по действиям органов управления и сил подсистем РСЧС, привлекаемых к тушению лесных, степных и торфяных пожаров и реагированию на чрезвычайные ситуации в паводкоопасном периоде¹¹, организацию тушения лесных пожаров осуществляет оперативный штаб лесничества (лесопарка). В состав Оперативного штаба входят должностные лица лесничества (лесопарка) и организаций, участвующих в тушении лесных пожаров.

⁶ Постановление Правительства РФ от 17 мая 2011 г. № 376 «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров» // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2971 ; 2016. № 26. Ст. 4040.

⁷ Приказ Рослесхоза от 11.08.2015 № 290 «Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней леса единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (зарегистрирован в Минюсте России 9 ноября 2015 г. № 39621).

⁸ Постановление Правительства РФ от 8 ноября 2013 г. № 1007 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (СЗ РФ. 2013. № 46. Ст. 5949 ; 2020. № 26. Ст. 4116).

⁹ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г.) (вступ. в силу с 13.07.2021).

¹⁰ Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736.

¹¹ Утверждены МЧС России 18 февраля 2016 г.

Создается Федеральный штаб по координации деятельности по тушению лесных пожаров и соответствующие штабы на территориальном уровне.¹²

Штабы создаются решением Федерального агентства лесного хозяйства. В целях координации действий в состав федерального штаба включаются уполномоченные представители МЧС России, Минобороны России, Минфина России, Росгидромета и др.

Вопросы взаимодействия при тушении лесных пожаров уже решаются не в рамках РСЧС, а в рамках соглашений между федеральными органами исполнительной власти. Так, в настоящее время принято Соглашение о взаимодействии при тушении лесных пожаров между МЧС России, Минприроды России и Рослесхозом¹³, в соответствии с которым осуществляется сотрудничество по следующим направлениям: мониторинг и прогнозирование чрезвычайных ситуаций, обусловленных лесными пожарами; организация тушения лесных пожаров; разработка и реализация комплекса превентивных мероприятий, направленных на недопущение возникновения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникающих вследствие лесных пожаров; совместное проведение противопожарной пропаганды в средствах массовой информации по вопросам охраны лесов от пожаров на основании согласованных планов; участие в подготовке предложений по разработке новой авиационной техники и специального противопожарного оборудования для обнаружения и тушения лесных пожаров.

Вызывает сомнение, что данная ситуация в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, связанных с лесными пожарами, входит в противоречие с рядом нормативных правовых документов. Так, рассматривая нормы Закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹⁴, можно отметить, что согласно ст. 1 этого документа тушение пожара в лесу является одним из направлений ликвидации чрезвычайных ситуаций, включающим аварийно-спасательные и другие неотложные работы, которые направлены: на спасение жизни и охрану здоровья людей; на снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь; на локализацию очагов пожара.

Целесообразно добавить, что правовое регулирование деятельности РСЧС (ст. 12—17 главы Закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера») включает ряд правовых конструкций:

¹² Постановление Правительства РФ от 9 февраля 2017 г. № 157 «Об утверждении Положения о формировании штабов по координации деятельности по тушению лесных пожаров».

¹³ Соглашение о взаимодействии при тушении лесных пожаров между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерством природных ресурсов и экологии РФ и Федеральным агентством лесного хозяйства (от 29 мая 2013 г. СД-16-23С/181, 2-4-38-4).

¹⁴ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648 ; 2020. № 26. Ст. 3999).



- определение и компетенция федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- перечень обязанностей федеральных органов исполнительной власти, организаций в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- механизм участия общественных объединений в ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- порядок привлечения Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, сил и средств органов внутренних дел для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Данная ситуация требует приведения в соответствие организационно-правовых вопросов предупреждения и ликвидации лесных пожаров с действующим законодательством. Так, например, требует доработки положение Рослесхоза о функциональной подсистеме охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней леса, прежде всего в части управления ликвидацией крупных пожаров. Вопросы управления при чрезвычайных ситуациях должны входить в компетенцию не только штабов по координации деятельности по тушению лесных пожаров, но и соответствующих комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности.

Именно приведение в соответствие нормативной правовой базы предупреждения и ликвидации лесных пожаров будет способствовать повышению эффективности данной сферы государственной деятельности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Диффузия экологических прав: конституционно-правовой аспект // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9 (61). — С. 140—152.
2. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Конституционно-правовое регулирование ограничения прав и свобод человека и гражданина в России в особых обстоятельствах // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2021. — № 4 (80). — С. 115—124.
3. *Шпаковский Ю. Г.* Современные проблемы правового регулирования охраны лесов от пожаров // Lex russica. — 2018. — № 1 (134). — С. 43—56.