**Защита лесов от пожаров**

Защита лесов от пожаров является важным направлением деятельности федеральной и региональной власти, других структур, имеющих отношение к лесному хозяйству. Федеральный закон «О пожарной безопасности», который является базовым в сфере пожарной безопасности, довольно в малой степени регламентирует вопросы защиты лесов от пожаров.

Все сводится к тому, что в ст. 6 отмечено, что «государственный пожарный надзор в лесном фонде Российской Федерации и в лесах, не входящих в лесной фонд Российской Федерации, осуществляется должностными лицами федерального органа исполнительной власти в области лесного хозяйства».

Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» установил, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Применительно к лесному хозяйству:

– Министерство природных ресурсов РФ;

– Федеральное агентство лесного хозяйства;

– Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

Как отмечалось выше, базовый закон в области пожарной безопасности содержит упоминание только о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования.

О роли месте и значении Министерства природных ресурсов РФ, Федерального агентства лесного хозяйства закон умалчивает. Нет в нем и упоминания о других структурах, имеющих отношение к лесному фонду, в том числе в отношении лесов, расположенных на землях обороны и безопасности, находящихся в федеральной собственности. Такую ситуацию с законодательной регламентацией деятельности в сфере пожарной безопасности лесного фонда, а также лесов не входящих в лесной фонд, вряд ли можно назвать достаточной и полной. К этому необходимо добавить, что законодатель четко не определил границы и сегмент деятельности МЧС России, а также других структур, имеющих отношение к лесному фонду, по их участию в обеспечении противопожарной защиты лесного хозяйства.

Сегодня сложно сказать, как недостаточное законодательное регулирование сказывается на ситуации с лесными пожарами, но можно предположить, что оно не способствовало качественному решению проблем, имеющихся в этой сфере.

В стране много лет подряд шел большой разговор о необходимости принятия нового Лесного кодекса РФ. С 1 января текущего года мы живем по новому Лесному кодексу РФ. Часть первая ст. 51 указанного кодекса предусматривает, что «леса подлежат охране от пожаров», а далее в ст. 52 делается уточнение о том, что охрана лесов от пожаров осуществляется в соответствии с уже упоминавшимся выше Федеральным законом «О пожарной безопасности» и Лесным кодексом РФ. При этом в ст. 51 Лесного кодекса РФ отмечается, что охрана лесов осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий. В число полномочий органов государственной власти РФ в области лесных отношений в соответствии со ст. 81 Лесного кодекса РФ применительно к вопросам пожарной безопасности относится:

– установление правил пожарной безопасности;

– осуществление государственного пожарного надзора.

У органов государственной власти субъектов РФ каких-либо полномочий в области лесных отношений (ст. 82) применительно к вопросам пожарной безопасности вообще нет.

Аналогичная ситуация в области лесных отношений сложилась и по отношению к полномочиям органов местного самоуправления. Статья 84 Лесного кодекса РФ не предусмотрела для органов местного самоуправления каких-либо асности.

Новый Лесной кодекс РФ предусмотрел возможность передачи отдельных полномочий РФ в области лесных отношений органам государственной власти субъектов РФ. Если субъект принял делегированные ему полномочия, то тогда на него возлагается «организация использования лесов, их охраны (в том числе тушение лесных пожаров)». Для этих целей ему из федерального бюджета выделяются субвенции.

Статья 53 Лесного кодекса РФ устанавливает требования пожарной безопасности в лесах. Она предусматривает, что в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах осуществляются:

1) противопожарное обустройство лесов, в том числе строительство, реконструкция и содержание дорог противопожарного назначения, посадочных площадок для самолетов, вертолетов, используемых в целях проведения авиационных работ по охране и защите лесов, прокладка просек, противопожарных разрывов;

2) создание систем, средств предупреждения и тушения лесных пожаров (пожарные техника и оборудование, пожарное снаряжение и другие), содержание этих систем, средств, а также формирование запасов горюче-смазочных материалов на период высокой пожарной опасности;

3) мониторинг пожарной опасности в лесах;

4) разработка планов тушения лесных пожаров;

5) тушение лесных пожаров;

6) иные меры пожарной безопасности в лесах.

В этой связи возникает вопрос «Кто конкретно будет осуществлять приведенный выше комплекс мероприятий противопожарной защиты в лесном фонде и в лесах, не входящих в лесной фонд?». Ответ на этот вопрос, опираясь на букву закона, дать четко довольно сложно.

Выше отмечалось, что одной из самых больших угроз для лесного фонда являются пожары. В этой связи возникает вопрос «Кто и как должен их ликвидировать?». Пункт 2 ст. 53 нового Лесного кодекса РФ предусматривает, что «привлечение граждан, юридических лиц для тушения пожаров осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1993 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера». Данная норма закона, по мнению автора, позволяет говорить о привлечении граждан и юридических лиц для ликвидации лесного пожара только после того, как он стал чрезвычайной ситуацией (ЧС). В то же время четкие критерии отнесения лесного пожара к ЧС ни в Лесном кодексе РФ, ни в Федеральном законе «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера», ни в постановлении Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 307, изданном после вступления в силу Лесного кодекса РФ, отсутствуют. Нет ясности по порядку привлечения для тушения лесных пожаров авиации, и в первую очередь самолетов и вертолетов, подведомственных МЧС России.

В Лесном кодексе РФ отсутствует какое-либо упоминание о пожарных подразделениях, специально предназначенных для ликвидации лесных пожаров в виде пожарно-химических станций и добровольных пожарных дружинах.

Статья 97 Лесного кодекса РФ, имеющая название «Государственный пожарный надзор в лесу», является отсылочной и предусматривает, что он осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О пожарной безопасности» и Лесным кодексом РФ. Но, к сожалению, ни тот, ни другой законодательный акт не устанавливают сам порядок осуществления государственного пожарного надзора в лесу.

Более того, ст. 6 Федерального закона «О пожарной безопасности» не относит должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере природопользования к числу должностных лиц государственного пожарного надзора.

Примечательно и другое. Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2004 г. № 370 утверждено Положение о Министерстве природных ресурсов РФ. Позже, в том числе и после принятия Лесного кодекса РФ, в него были внесены изменения и дополнения. Оно предусматривает, что МПР России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-техническому регулированию в области лесных отношений. МПР России также осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федерального агентства лесного хозяйства, которые имеют непосредственное отношение к решению вопросов пожарной безопасности в лесах. При этом в самом Положении о МПР России отсутствует какое-либо упоминание, связанное со словом «пожар». Прямо обозначенная функция по выработке государственной политики и нормативно-техническому регулированию пожарной безопасности в лесном фонде и в лесах, не входящих в лесной фонд, у МПР России отсутствует.

Все, что связано с лесными пожарами, их профилактикой и тушением практически, отдано на откуп субъектам РФ, которые сами определяют и политику, и нормативное регулирование в этой сфере деятельности. В результате доля лесных пожаров, ликвидированных в день обнаружения, снизилась с 74% в 2006 г. до 40% в 2007 г. Средняя площадь одного пожара увеличилась в 2,1 раза.

Субъекты РФ, которым поручено осуществлять тушение лесных пожаров, не справляются с этой задачей и зачастую скрывают истинные масштабы лесных пожаров.

Такое положение в определенной степени является результатом недостатков правового регулирования и нечеткости функций и полномочий Министерства природных ресурсов РФ, ответственного за государственную политику в области лесных отношений.

Что делать?

Нужно еще раз проанализировать законодательство и четко определить, кто из федеральных органов исполнительной власти страны – МПР России или МЧС России – несет ответственность за обеспечение пожарной безопасности в лесном фонде страны и в лесах, не входящих в него.

Ситуация, когда одно федеральное ведомство в лице МЧС России, отвечающее за пожарную безопасность, не ведет учет лесных пожаров и имеет к ним косвенное отношение, а другое в лице МПР России имеет отношение к лесам, но не имеет отношение к пожарам в них, нелогично.

В нашей стране лесами покрыта четвертая часть территории. Они являются одним из важнейших национальных богатств государства, но в то же время вопросы их противопожарной защиты, ответственности за положение дел на федеральном уровне не конкретизированы. А причастность к этому вопросу значительного количества федеральных структур (МПР России, МЧС России, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, МО России по лесам обороны и т. д.) приводит к тому, что «у семи нянек дитя без глазу».

Для того чтобы изменить ситуацию к лучшему, надо четко определить, кто из федеральных министров персонально отвечает за ситуацию с лесными пожарами. После этого можно и нужно предпринимать другие шаги по обеспечению пожарной безопасности в лесах.