

УДК 349.6 : 630.43

ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ

Е.С. Новикова

Тверской государственный университет

В статье рассмотрены основные проблемы существующей правовой системы обеспечения охраны лесов от пожаров, проанализированы основные положения федерального и регионального законодательства. Были предложены меры по устранению проблем в области охраны лесов от пожаров.

Ключевые слова: *охрана лесов, пожары, правовое регулирование, государственная система управления.*

На протяжении нескольких лет одной из основных проблем в лесной сфере остаются пожары. В последние годы проблема приобрела особую актуальность в связи с увеличением количества пожаров лесных площадей, материального ущерба, и, как следствие, повышением угрозы экологической безопасности государства.

В 2010 г. возникло 35 тыс. лесных пожаров, которыми было охвачено 2,03 млн. га. От верховых пожаров погибло 193,2 тыс. га лесов, что значительно превысило средние многолетние показатели¹. Данные, представленные на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики, позволяют сделать вывод, что, не смотря на некоторое снижение количества и площади пожаров в 2011 году, по сравнению с 2010 годом, общая тенденция к росту количества и площади пожаров, в том числе лесов сгоревших на корню, сохраняется. Так, в 2012 году возникло 20,2 тыс. лесных пожаров, которыми были охвачены 2,1 млн. га².

Лесные пожары, произошедшие в центральной части России, выявили многочисленные дефекты функционирующей в стране системы управления лесным хозяйством, показали профессиональную беспомощность государственных и муниципальных служащих в решении вопросов обеспечения безопасности населения страны от лесных пожаров³.

С 1 мая на территории Тверской области действует особый противопожарный режим, решение о введении которого было принято 16

¹См.: Выступление заместителя руководителя Федерального агентства лесного хозяйства Е. Трунова на расширенном заседании Рослесхоза 1 февраля 2011 г. «Об организации охраны лесов от пожаров в Российской Федерации в 2011 году».

² Лесные пожары по Российской Федерации. Официальная статистика // Федеральная служба государственной статистики. 1999 – 2013; URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/les2.htm (дата обращения 06.05.2013)

³ Золотова О.А. Тенденции развития лесного законодательства // Журнал российского права. 2011. N 1. С. 115 - 123.

апреля на заседании Правительства Тверской области в связи с наступлением сезона повышенной пожарной опасности⁴. На это время будут установлены дополнительные требования безопасности, среди которых привлечение населения для локализации возгораний, патрулирование населенных пунктов, дачных и садоводческих обществ в целях предупреждения возникновения пожаров.

Губернатор Андрей Шевелёв отметил, что в последние два года благодаря поддержке федерального центра и реализации областных программ в Тверской области удалось переломить ситуацию с лесными пожарами. В прошлом году было зафиксировано всего 13 очагов возгорания, в то время как в 2010-м их было больше трёхсот⁵.

Поэтому актуальным является рассмотрение существующей правовой системы обеспечения охраны лесов от пожаров, анализируя которую следует отметить несколько моментов.

Во-первых, это во многом непоследовательность системы правовых актов. Пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции РФ⁶ установлено совместное ведение Федерации и субъектов Федерации в отношении лесного законодательства. Рассматривая федеральный уровень правового регулирования, стоит говорить о таких актах, как Лесной кодекс РФ⁷ и Федеральный закон 1994 г. «О пожарной безопасности»⁸, которые устанавливают общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации, регулируют в этой области отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления. Принятый Федеральный закон «О добровольной пожарной охране»⁹ устанавливает правовые основы создания и деятельности добровольной пожарной охраны. Однако этот Закон предусматривает не только сложный, но и дорогой порядок создания добровольных формирований, вводит ненужные и в большинстве случаев невыполнимые требования к содержанию штатных сотрудни-

⁴ Постановление Правительства Тверской области от 16.04.2013 N 125-пп «Об установлении особого противопожарного режима на территории Тверской области» // «Тверская жизнь», N 74, 19.04.2013.

⁵ Тверская область готовится к сезону лесных пожаров // Твериград.рф Информационный портал. URL: <http://tverigrad.ru/publication/tverskaya-oblast-gotovitsya-k-sezonu-lesnykh-pozharov> (дата обращения 07.05.2013)

⁶ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 26.01.2009, N 4, ст. 445.

⁷ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 28.07.2012) // «Собрание законодательства РФ», 11.12.2006, N 50, ст. 5278.

⁸ Федеральный закон от 21.12.1994 N 69-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «О пожарной безопасности» // «Собрание законодательства РФ», 26.12.1994, N 35, ст. 3649.

⁹ Федеральный закон от 06.05.2011 N 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» // «Собрание законодательства РФ», 09.05.2011, N 19, ст. 2717.

ков. При этом добровольцы, прошедшие все сложности регистрации, будут фактически нести службу наравне с профессиональными пожарными, но делать все это придется за свои деньги. Не прописаны обязательства со стороны государства о поддержке такой работы.

Касаясь вопросов разграничения полномочий по охране лесов от пожаров между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления, следует отметить, что этот вопрос остается недостаточно урегулированным.

Из ЛК РФ была исключена норма о передаче субъектам РФ полномочий по государственной охране лесов за счет субвенций из федерального бюджета. Большинство субъектов РФ пришли к выводу об отсутствии у них соответствующих полномочий и перестали их осуществлять. В свою очередь, ряд субъектов РФ (например, Республика Татарстан, Вологодская область) применили норму ст. 26.3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которой они могут осуществлять полномочия за счет региональных бюджетов, если это соответствует федеральному законодательству. Они сохранили структуру лесной охраны, финансируя их за счет региональных бюджетов. Пожары на территории данных субъектов РФ не привели к человеческим жертвам и разрушению населенных пунктов.

Именно активная позиция субъектов РФ в проведении политики государственной охраны лесов оказалась результативной. Поскольку на федеральном уровне не сформулирована концептуальная основа такой политики, данная позиция была оправданна.

Полномочия муниципалитетов в сфере охраны лесов определены весьма формально. В связи с этим необходимо установить сферу их деятельности и источники финансирования на законодательном уровне либо исключить из законодательства соответствующие полномочия. Учитывая, что в ряде муниципалитетов были приняты надлежащие меры по охране лесов, было бы неверным признать возможности муниципалитетов абсолютно недостаточными.

На уровне муниципальных районов, городских и сельских поселений продолжают существовать проблемы, связанные как с неточностью законодательного формулирования полномочий в указанной сфере и механизма их осуществления, так и с финансированием проводимых мероприятий. В первую очередь это связано с недостаточным развитием инфраструктуры, нехваткой людских ресурсов, недостаточностью материально-технической базы, а также сохранением районирования лесов, не отвечающего современным требованиям и экономическим возможностям муниципальных образований.

В настоящее время на территории Тверской области наряду с другими нормативно-правовыми актами действует Постановление Правительства Тверской области 2012 г. «О государственной программе Тверской области «Лесное хозяйство Тверской области» на 2013 – 2018 годы»¹⁰, которое в Подразделе III устанавливает основные положения программы «Охрана лесов Тверской области от пожаров». Положения программы детально регламентирует перечень мероприятий, направленных на решение проблем в сфере охраны лесов от пожаров, а также механизм предоставления бюджетных ассигнований из средств областного бюджета для выполнения указанных мероприятий. Как отмечается в самой программе, одно лишь установление и исполнение указанных мероприятий лишь способствует улучшению ситуации. Принципиально важным с точки зрения обеспечения экологической и санитарной безопасности территории Тверской области является своевременное получение достоверной информации о лесных пожарах, об очагах вредных организмов леса, об участках захламления леса, о незаконной вырубке леса. Ущерб, причиняемый пожарами и нарушениями лесного законодательства лесному фонду, составляет десятки миллионов рублей¹¹.

Общее решение проблемы видится в формировании концепции государственной охраны лесов, системы взаимодействия органов публичной власти, в стабилизации компетенции последних. Корректировку правовой базы необходимо осуществлять точно, на основе результатов мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

По большей части причина сложившейся негативной ситуации – отсутствие единой системы предупреждения, выявления, ликвидации пожаров. Слаженно действовавшая на протяжении десятилетий лесная охрана была ликвидирована, а достойной замены не произведено.

В связи с рассмотренными актами и практикой их применения, можно предложить следующие меры по устранению проблем в сфере охраны лесов от пожаров:

- восстановление единой централизованной государственной системы управления лесным хозяйством страны и единой системы управления природными территориями и обеспечения их пожарной безопасности;

- систематизация законодательства об охране лесов, совершенствование системы нормативно-правовых актов на уровне субъектов РФ – принятие основополагающего акта в Тверской области, регулирующего лесные отношения, в частности устанавливающего основные направления охраны лесов от пожаров в соответствии с федеральным законодательством;

¹⁰ Постановление Правительства Тверской области от 18 октября 2012 г. N 618-пп «О государственной программе Тверской области «Лесное хозяйство Тверской области» на 2013 - 2018 годы»// «Тверская жизнь», N 226, 08.12.2012.

¹¹ См.: там же.

- установление сферы деятельности муниципалитетов и источники финансирования указанной деятельности на законодательном уровне;
- осуществление районирования территории Российской Федерации по уровню требуемой противопожарной охраны с учетом экономической и экологической ценности лесов, а также степени хозяйственного освоения территорий.

Список литературы

1. Выступление заместителя руководителя Федерального агентства лесного хозяйства Е. Трунова на расширенном заседании Рослесхоза 1 февраля 2011 г. «Об организации охраны лесов от пожаров в Российской Федерации в 2011 году».
2. Золотова О.А. Тенденции развития лесного законодательства // Журнал российского права. 2011. N 1.
3. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 26.01.2009, N 4, ст. 445.
4. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 28.07.2012) // «Собрание законодательства РФ», 11.12.2006, N 50, ст. 5278.
5. Лесные пожары по Российской Федерации. Официальная статистика // Федеральная служба государственной статистики. 1999 – 2013; URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/les2.htm (дата обращения 06.05.2013)
6. Постановление Правительства Тверской области от 16.04.2013 N 125-пп «Об установлении особого противопожарного режима на территории Тверской области» // «Тверская жизнь», N 74, 19.04.2013.
7. Постановление Правительства Тверской области от 18 октября 2012 г. N 618-пп «О государственной программе Тверской области «Лесное хозяйство Тверской области» на 2013 - 2018 годы» // «Тверская жизнь», N 226, 08.12.2012.
8. Тверская область готовится к сезону лесных пожаров // Твериград.рф Информационный портал. URL: <http://tverigrad.ru/publication/tverskaya-oblast-gotovitsya-k-sezonu-lesnyx-rozharov> (дата обращения 07.05.2013)
9. Федеральный закон от 21.12.1994 N 69-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «О пожарной безопасности» // «Собрание законодательства РФ», 26.12.1994, N 35, ст. 3649.
10. Федеральный закон от 06.05.2011 N 100-ФЗ «О добровольной

пожарной охране» // «Собрание законодательства РФ»,
09.05.2011, N 19, ст. 2717.

LEGAL MEASURES OF FIRE'S FOREST CONSERVATION

E. S. Novikova

Tver State University

The article describes the main problems of the existing legal system for the fire's forest conservation, analysis of the main provisions of the federal and regional legislation. Measures have been proposed to address the problems in the fire's forest conservation.

Keywords: *forest conservation, fires, regulation, public management system.*

Об авторе:

НОВИКОВА Евгения Сергеевна – студентка 4 курса юридического факультета Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: evgenianov922@mail.ru