



## Правовые проблемы защиты населения и территорий от природных пожаров

**А.В.Костров**

Федеральное государственное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций» МЧС России

**Ключевые слова:** закон, ликвидация природного пожара, нормативная правовая база, особый противопожарный режим, предупреждение природного пожара

**Адрес для корреспонденции:** 14\_otdel@mail.ru

Сложившаяся летом 2010 г. в ряде регионов России критическая ситуация, связанная с природными пожарами, обусловила волну общественного возмущения и реакцию глубокого неудовлетворения Президента РФ по отношению к реализуемому органами власти противодействию природным пожарам (в начале августа 2010 г. им был введен «режим чрезвычайной ситуации» в 7 субъектах РФ, расположенных в европейской части России).

Президент РФ, наряду с недостатками управления органами власти деятельностью по борьбе с пожарами, указал на неудовлетворительное состояние действующей нормативной правовой базы (НПБ), регулирующей отношения, связанные с охраной лесов и организацией всего лесного хозяйства: «Нам нужно самым внимательным образом проанализировать законодательство и ту структуру, которая будет этим заниматься» [1].

Политические партии, депутаты, руководители министерств и ведомств сошлись во мнении, что действующая НПБ, регулирующая отношения в области противодействия природным пожарам, оказалась неудовлетворительной [2].

Разрушительного разгула стихии в лесах России летом 2010 г. можно было избежать, если бы в стране не была разрушена система

профилактики и тушения лесных пожаров [3]. Федеральный закон от 04.12.2006 № 200-ФЗ «Лесной кодекс Российской Федерации» ответственность за противопожарное обустройство лесов и другие мероприятия по охране лесов возложил на региональные органы власти (субъекты РФ). Как заявил губернатор Московской области [4], «полномочий по лесам» у его области (единственного субъекта РФ) нет, что вызывает определенные сомнения в универсальном действии лесного законодательства РФ на всей территории страны.

Практика многих лет по защите населения и территорий от природных пожаров показала, что в действующей НПБ, регулирующей отношения, связанные с предупреждением (профилактикой) и ликвидацией (тушением) пожаров, имеются значительные пробелы. Природные пожары, по словам заместителя Министра МЧС России, руководителя оперативных групп тушения природных пожаров летом 2010 г. А.П.Чуприяна, обернулись настоящей катастрофой с серьезнейшими социально-экономическими последствиями [5]. Эти последствия обострили необходимость углубленного выявления несовершенства НПБ, регулирующей отношения, связанные с предупреждением и ликвидацией природных пожаров.

В последние годы наблюдается тенденция научного обоснования направлений развития НПБ, регулирующей отношения, связанные с решением проблем предупреждения и ликвидации лесных пожаров [6], защиты прав граждан при возникновении природных и социально-политических (например, террори-

**КОСТРОВ Анатолий Васильевич**

Кандидат технических наук. Ведущий научный сотрудник ФГУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ). Труды по баллистике ракет и космических аппаратов, системам защиты объектов и территорий от средств воздушного нападения — до 1996 г.; правовому обеспечению гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций — после 1996 г.

стических) чрезвычайных ситуаций (ЧС) [7], повышения защищённости населения и территорий от пожаров [8], управления рисками лесных пожаров [9], правового регулирования возмещения причинённого гражданам вреда (ущерба) при ЧС [10]. Имеются исследовательские работы, например [11], результаты которых могут быть использованы при разработке концепций нормативных правовых актов (НПА) рассматриваемой НПБ.

#### **Цели настоящей статьи:**

- ▶ структурировать систему НПА, образующую НПБ, регулирующую отношения, связанные с предупреждением (профилактикой) и ликвидацией (тушением) природных пожаров;
- ▶ обобщённо оценить состояние рассматриваемой НПБ;
- ▶ сформулировать предложения по совершенствованию действующей НПБ.

Использован системно-правовой анализ законодательства РФ и логический синтез предложений, направленных на устранение пробелов действующей НПБ.

### **Нормативно-правовая база, регулирующая отношения, связанные с предупреждением и ликвидацией природных пожаров**

Структурирование НПБ выполнено путем погруппового представления совокупности действующих в законодательстве России НПА, которые составляют рассматриваемую НПБ. Выявленная совокупность НПА разделяется на группы с использованием «уровня юридической силы НПА». Внутри каждой группы НПА располагаются в хронологическом порядке относительно даты принятия НПА.

Признак «уровень юридической силы НПА» содержательно соответствует «юридической силе НПА», которая как критерий (показатель) определяется в теории права. Данный критерий позволяет все НПА разделить на следующие группы:

#### **А. Международные соглашения РФ**

**А.1.** Соглашение между правительствами государств-членов Шанхайской организации сотрудничества о взаимодействии при оказании помощи в ликвидации чрезвычайных ситуаций — подписано в Москве 26.10.2005 (ратифиц. ФЗ от 09.03.2010 № 27-ФЗ). (Имеются договорённости по обмену информацией с: Генеральным директором по окружающей среде Комиссии Европейских сообществ — о раннем оповещении о ЧС, запросам и предложениям об оказании помощи; членами СНГ — о предупреждении и ликвидации последствий ЧС и др. [25].)

Нормативно лесные пожары определяются как один из видов природных пожаров. Поэтому, когда говорят о лесных пожарах, то подразумевают природные, и наоборот, но такое понимание некорректно в нормативном толковании этих понятий.

Термин «**природный пожар**» в настоящее время используется в различных источниках информации, в том числе в ГОСТах. Природные пожары, принято считать, возникают в результате естественных причин (разряд молнии, самовозгорание, трение деревьев, стихийное бедствие и др.), а также по причине нарушения человеком требований пожарной безопасности (ПБ).

Термин «природные пожары» юридически в действующих НПА не определён. Юридическое закрепление указанного термина, как заметил в одном из выступлений Председатель Правительства РФ В.В.Путин, необходимо. Дело в том, что законодательно закреплённый термин «лесной пожар», относящийся к природному пожару, оказывается юридически не достаточно объёмным при правовом осуществлении практики оказания помощи пострадавшим от различных разновидностей природных пожаров.

В настоящей статье термин «природный пожар» содержательно представляется так же, как он определён в соответствующих ГОСТах, например ГОСТ Р 22.0.03-95, (ГОСТы к НПА не относятся, являясь нормативными техническими актами, не подлежащими регистрации в Минюсте России). В этих источниках к природным пожарам отнесены лесные, степные, торфяные и ландшафтные пожары; в них же даны определения каждому из указанных пожаров.

При подготовке статьи проведено системное изучение законодательства РФ с целью выявления наличия в НПА юридически определённых терминов: «лесной пожар», «степной пожар», «торфяной пожар», «ландшафтный пожар», «природный пожар». Установлено, что указанные термины юридически не определены, но определены в нормативных технических актах (ГОСТах).

#### **Б. Конституция Российской Федерации (1993)** — основной закон России.

##### **В. Федеральные законы**

**В.1.** Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

**В.2.** Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».

**В.3.** Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ «Уголовный кодекс Российской Федерации» (УК РФ).

**В.4.** Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

**В.5.** Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ «Земельный кодекс Российской Федерации».

**В.6.** Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (КоАП РФ).

**В.7.** Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

**В.8.** Федеральный закон от 04.12.2006 № 200-ФЗ «Лесной кодекс Российской Федерации» (ЛК РФ).

**В.9.** Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» (изм. от 27.12.2009).

**В.10.** Федеральный закон от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей».

**В.11.** Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи».

**В.12.** Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации».

**Г. Федеральные подзаконные НПА**

**Г.1.** Указ Президента РФ от 11.06.2004 № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

**Г.2.** Указ Президента РФ от 27.08.2010 № 1074 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства».

**Г.3.** Постановление Правительства РФ от 09.10.1995 № 982 «Об утверждении Порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий» (изм. от 15.06.2009).

**Г.4.** Распоряжение Правительства РФ от 06.02.2003 № 146-р «О совершенствовании организационной работы по охране лесов от пожаров».

**Г.5.** Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (РСЧС).

**Г.6.** Распоряжение Правительства РФ от 27.02.2006 № 261-р «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

**Г.7.** Постановление Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

**Г.8.** Постановление Правительства РФ от 30.06.2007 № 417 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах».

**Г.9.** Постановление Правительства РФ от 13.10.2008 № 750 «О порядке выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий».

**Г.10.** Постановление Правительства РФ от 26.05.2009 № 453 «Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2010 год» (с изм. от 31.12.2009)\*.

**Г.11.** Постановление Правительства РФ от 03.08.2010 № 595 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного пожарного надзора в лесах».

**Г.12.** Приказ МЧС России от 18.06.2003 № 313 «Об утверждении правил пожарной безопасности в Российской Федерации» (рег. в Минюсте России от 27.06.2003 № 4838, п. 327).

**Г.13.** Приказ Минприроды России от 13.04.2004 № 342 «Об утверждении Временных порядков использования средств федерального бюджета на профилактику и тушение лесных пожаров».

**Г.14.** Приказ Минсельхоза России от 16.12.2008 № 532 «Об утверждении классификации природной пожарной опасности лесов и классификации пожарной опасности в лесах по условиям погоды, а также требований к мерам пожарной безопасности в лесах в зависимости от целевого назначения лесов, показателей природной пожарной опасности в лесах по условиям погоды».

**Г.15.** Приказ Федерального агентства лесного хозяйства РФ от 29.01.2010 № 31 «Об итогах работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений, по борьбе с лесными пожарами в 2009 году и организации работы по охране лесов от пожаров в 2010 году».

**Г.16.** Приказ Федерального агентства лесного хозяйства РФ от 21.11.2005 № 308 «Об утверждении функциональной подсистемы охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней леса (Рослесхоз)».

**Г.17.** Приказ Федерального агентства лесного хозяйства РФ от 25.01.2006 № 21 «Об утверждении Положения о комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Рослесхоза и состава членов комиссии».

**Г.18.** Межведомственный приказ МЧС России, Мининформсвязи России, Минкультуры России от 25.07.2006 № 422/90/376 «Об утверждении Положения о системах оповещения населения».

**Д. Законы некоторых субъектов РФ**

**Д.1.** Закон города Москвы от 05.11.1997 № 46 «О защите населения и территории города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (изм. от 20.05.2009).

**Д.2.** Закон города Москвы от 12.03.2008 № 13 «О пожарной безопасности в городе Москве».

**Д.3.** Закон Московской области от 04.05.2005 № 110/2005-ОЗ «О защите населения и территории Московской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

**Д.4.** Закон Московской области от 27.12.2005 № 269/2005-ОЗ «О пожарной безопасности в Московской области».

**Д.5.** Закон Тверской области от 15.11.2005 № 137-ОЗ «О пожарной безопасности в Тверской области».

**Д.6.** Закон Рязанской области от 16.03.2006 № 28-ОЗ «О пожарной безопасности в Рязанской области».

**Е. Подзаконные акты органов государственной власти некоторых субъектов РФ**

**Е.1.** Распоряжение мэра города Москвы от 03.08.2001 № 776-рм «О порядке выделения средств на мероприятия по ликвидации чрезвычайных ситуаций из резервного фонда, предусматриваемого в бюджете города Москвы».

**Е.2.** Постановление Администрации Тверской области от 22.04.2004 № 67-па «О порядке финансирования мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций на территории Тверской области» (изм. от 03.03.2010 № 69-па).

**Е.3.** Постановление Правительства Московской области от 17.04.2008 № 285/13 «О Порядке использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Московской области на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» (изм. от 11.12.2008).

**Е.4.** Распоряжение Губернатора Нижегородской области от 30.07.2010 № 1505-р «О выделении средств из резервного фонда Правительства Нижегородской области».

**Ж. НПА некоторых муниципальных образований**

**Ж.1.** Устав Егорьевского района Московской области (принят Собранием представителей Егорьевского района от 27.01.1996 № 65/27).

**Ж.2.** Устав муниципального образования «Ногинский район Московской области» (принят Собранием представителей Ногинского района от 27.01.1996 № 61/19).

**Ж.3.** Устав Орехово-Зуевского района Московской области (принят Собранием представителей Орехово-Зуевского района от 23.01.1996 № 20/12).

\* Правительство РФ оказывает финансовую помощь субъектам в условиях ЧС также в форме субвенций или дотаций. См., например, Распоряжение Правительства РФ от 09.09.2010 № 1520-р «Об оказании финансовой помощи бюджету Алтайского края для ликвидации последствий природных пожаров, произошедших в 2010 году».

**Ж.4.** Устав муниципального образования «Шатурский район Московской области» (принят Собранием представителей Орехово-Зуевского района от 23.01.1996 № 20/12).

**Ж.5.** Устав города Твери (утв. Тверской городской думой от 03.12.2008 № 36).

**Ж.6.** Решение Совета депутатов городского округа «Звенигород Московской области» от 21.08.2008 № 12/6 «О Порядке расходования средств резервного фонда администрации городского округа «Звенигород Московской области» на непредвиденные расходы» (изм. от 27.08.2009).

## Анализ нормативных правовых актов

### Анализ международных соглашений РФ

Соглашение А.1 определяет: принципы и формы сотрудничества в рассматриваемой сфере регулирования отношений; порядок подготовки и проведения аварийно-спасательных мероприятий, пересечения государственной границы государства — члена ШОС группами оказания помощи; ответственность участников этих групп; порядок распределения материальной помощи и возмещения ущерба. Данное соглашение не отрицает возможности осуществлять противодействие природным трансграничным пожарам, но это соглашение было принято без учёта особенностей предупреждения и ликвидации трансграничных лесных пожаров, возникших летом 2010 г., например, на границе России и Казахстана. Поиск соглашений РФ с другими государствами в рассматриваемой сфере международных отношений не увенчался успехом. Установлено, что достигнута договорённость с руководством Казахстана о заключении соглашения по вопросу борьбы с указанным пожарами. Россия намерена заключить соглашения о противодействии трансграничным природным пожарам с другими соседними государствами. Похоже, что правовой пробел в регулировании рассматриваемых международных отношений существует как юридический факт.

### Анализ положений Конституции РФ

Статьи 71,72 Конституции РФ устанавливают предметы ведения РФ и субъектов РФ в различных сферах деятельности государства, в том числе в сферах природопользования; охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; охраны особых природных территорий, памятников истории и культуры; осуществления мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидации их последствий. Предупреждение (профилактика) и ликвидация (тушение) природных пожаров относятся к мерам по борьбе со стихийными бедствиями. Поэтому все положения Конституции РФ, регулирующие отношения, которые возникают между человеком-гражданином (обществом) и государством в процессе противодействия стихийным бедствиям и смягчения их последствий, распространяются на отношения, связанные с предупреждением и ликвидацией природных пожаров.

### Анализ федеральных законов и федеральных подзаконных НПА

Рассмотрение ФЗ В.1-В.10 показало, что в них, как регулирующей правовой системе, имеются значительные пробелы, основные из которых заключаются в: неудовлетворительном распределении полномочий и ответственности между органами исполнительной власти федеральными, субъектов РФ, органов муниципального самоуправления (ОМС), иными субъектами права; осуществлении государственного контроля и надзора в сфере обеспечения пожарной безопасности в лесном хозяйстве; социальном смягчении последствий природных пожаров.

Система подзаконных актов в рассматриваемой области достаточно разветвлена. Но она, естественно, отражает в своём содержании те пробелы, которые присущи действующим законам. Изменяются законы, изменяются и подзаконные акты.

### Анализ законов субъектов РФ

Законы субъектов РФ по отношению к соответствующим федеральным законам носят типовой характер. Поэтому анализ ограничен рассмотрением законов отдельных субъектов РФ: Москвы, Московской, Рязанской и Тверской областей.

Анализ показал:

**1)** правовые механизмы регулирования отношений, связанных с обеспечением ПБ на территориях субъектов РФ, в том числе в лесах, определены в законах субъектов РФ, имеющих типовое наименование: «О пожарной безопасности в ...»; законы стандартно определяют цель, правовые основы, принципы, задачи обеспечения ПБ, профилактику пожаров, организацию и технологию тушения пожаров (безотносительно к характеру последних) и др.;

**2)** законы не содержат норм, регулирующих отношения, связанные с предупреждением (профилактикой) и ликвидацией (тушением) природных пожаров; в законах отдельных субъектов РФ (например, закон Тверской области — ст. 6 (Задачи противопожарной службы)) перечислены основные задачи противопожарной службы, но исключена задача тушения лесных (природных) пожаров, пожаров на критически важных объектах и др.;

**3)** нормы и положения законов направлены на обеспечение ПБ на объектах, в поселениях (в них не говорится о ПБ на лесных, степных, ландшафтных территориях).

Рассматриваемые законы субъектов РФ не содержат прямых норм и положений, направленных на обязательное исполнение полномочий по обеспечению ПБ на лесных и иных территориях, которые находятся в ведении субъектов РФ.

### Анализ подзаконных актов субъектов РФ

Рассмотрены подзаконные НПА, предметно развивающие положения законов субъектов РФ в части регулирования отношений, связанных с материальным

(финансовым) обеспечением мер по предупреждению и ликвидации ЧС, смягчению последствий стихийных бедствий (природных пожаров). События лета 2010 г. показали практическую актуальность и одновременно определённую несостоятельность действующих правовых механизмов регулирования отношений, связанных с осуществлением указанного обеспечения.

Например, Е.1 устанавливает порядок выделения средств из резервного фонда, предусматриваемого бюджетом г. Москвы, только на ликвидацию ЧС природного и техногенного характера (о предупреждении ЧС речи не идёт). Средства выделяются организациям, ОМС для частичного покрытия расходов на финансирование разведывательных, спасательных и неотложных аварийно-восстановительных работ в зоне ЧС, оказания единовременной и гуманитарной помощи пострадавшим гражданам, создания минимально необходимых условий жизнеобеспечения населения и сил ликвидации ЧС в зоне ЧС, возмещения расходов на привлечение сил и средств для проведения экстремальных мероприятий по ликвидации ЧС. Этот документ определяет, что основное финансирование ликвидации ЧС производится за счёт средств находящихся в зоне ЧС организаций, ОМС, страховых фондов и других источников.

Постановление Администрации Тверской области Е.2 устанавливает, что средства из резервного фонда выделяются исключительно на ликвидацию последствий стихийных бедствий и других ЧС. Во введённых в это постановление изменениях термин «предупреждение и ликвидация ЧС» заменён на термин «ликвидация последствий стихийных бедствий и других ЧС». Таким образом, финансирование мер предупреждения исключено. Документ определяет нормы оказания единовременной помощи пострадавшим, оплаты суточного проживания гражданина и др.

Постановление правительства Московской области Е.3 предусматривает бюджетные ассигнования из своего резервного фонда на ликвидацию последствий ЧС, стихийных бедствий, эпидемий, а именно ЧС межмуниципального или регионального характера, произошедшей в границах Московской области. Средства выделяются при условии недостатка средств в бюджете Московской области, страховых средств, средств организаций, находящихся в зоне ЧС. Документ не исключает выделение средств из резервного фонда на проведение первоочередных работ по предупреждению прогнозируемых ЧС межмуниципального или регионального характера. Это положение существенно отличает Е.3 от Е.1 и Е.2.

Средства выделяются при условии, что необходимые средства не были предусмотрены при формировании бюджета Московской области на соответствующий финансовый год (плановый период) на: поисковые и аварийно-спасательные работы в зоне ЧС; неотложные аварийно-восстановительные работы на пострадавших объектах ЖКХ, социальной сферы, энергетики, промышленности, транспорта,

связи, сельского хозяйства; закупку, доставку и кратковременное хранение материальных ресурсов для первоочередного жизнеобеспечения пострадавших; создания и содержания поселений временного проживания и питания эвакуируемых.

Таким образом, в различных субъектах РФ действуют различные модели регулирования отношений, связанных с использованием бюджетных резервных средств для решения проблем предупреждения и ликвидации ЧС (стихийных бедствий — природных пожаров): в одних субъектах РФ выделение средств допускается только для ликвидации и смягчения последствий ЧС, в других — и для ликвидации, и для предупреждения.

Показателен подзаконный акт Е.4, принятый в разгар природных пожаров и определяющий порядок и количественные нормы оказания материальной помощи («социальной поддержки») гражданам, пострадавшим в результате лесных пожаров, произошедших в Нижегородской области летом 2010 г. Документ устанавливает выделение финансовых средств на: приобретение предметов первой необходимости; компенсацию утраты жилых помещений и надворных построек; единовременную денежную выплату членам семей граждан, погибших (умерших) в результате ЧС. Юридическим основанием оказания помощи является список пострадавших граждан, представленный ОМС, на территории которого произошла ЧС.

#### Анализ НПА органов муниципального самоуправления

В муниципальных образованиях отношения, связанные с профилактикой и тушением пожаров (любых), регулируются в основном нормами, содержащимися в уставах муниципальных образований (городов, районов). Эти нормы не определяют конкретные правила обеспечения ПБ в лесах, степях, на торфяниках и ландшафтах.

Пункт 32 ст. 14 В.7 предусматривает возложение функций лесного контроля и надзора на муниципальные власти. Статья 98 В.8 воспроизводит содержание п. 32 ст. 14 В.7. Нормативные правила осуществления указанных функций ОМС в настоящее время остаются не разработанными. Поэтому НПА, принятые с целью создания механизмов регулирования отношений, связанных с осуществлением лесного контроля и надзора, оказались не соответствующими федеральным НПА.

#### Обобщённая оценка состояния НПБ

Рассматриваемая НПБ имеет существенные недостатки, которые заключаются в:

- несовершенстве терминологической базы в области обеспечения противодействия природным пожарам;
- неразвитости международной договорной базы, регулирующей международные отношения, свя-

- занные с предупреждением (профилактикой), ликвидацией (тушением) и смягчением последствий природных, особенно трансграничных, пожаров, в том числе с использованием передового зарубежного опыта противодействия этим пожарам;
- ▶ наличии значительных пробелов в законодательстве, регулирующем распределение полномочий и ответственности в области обеспечения ПБ между федеральными, региональными и муниципальными органами власти; существенном ограничении полномочий ОМС; нечётком определении полномочий и ответственности координационных органов, постоянно действующих органов и органов повседневного управления РСЧС;
- ▶ отсутствии законодательно установленных правил предупреждения крупномасштабных стихийных бедствий, в том числе природных пожаров (особенно это касается непредвиденных угроз и опасностей);
- ▶ недостаточной урегулированности отношений, связанных с обязательным обучением руководящего состава субъектов РФ и ОМС по программам управления в чрезвычайных (кризисных) ситуациях;
- ▶ неразвитости НПБ, точнее в отсутствии эффективных правовых норм, регулирующих отношения, связанные с массовым привлечением населения к выполнению мер по предупреждению и тушению природных пожаров, и вместе с тем стимулирующих усиление роли гражданского общества в сохранении лесных и иных территорий;
- ▶ неопределённости норм, регулирующих отношения, связанные с лицензированием деятельности по предупреждению природных (в частности, лесных) пожаров;
- ▶ несовершенстве механизмов: финансирования мероприятий по предотвращению природных пожаров; осуществления тендерных (конкурсных) процедур по привлечению профессионально подготовленных и технически оснащённых организаций для предупреждения и тушения пожаров;
- ▶ ограниченном государственном финансировании мероприятий по усилению оснащения противопожарных сил;
- ▶ неразвитости НПБ по осуществлению социально-экономических механизмов смягчения последствий ЧС (природных пожаров) — страхования (добровольного и обязательного); компенсации или возмещения ущерба, связанного с утратой имущества, жилых помещений и надворных построек; выплатой единовременных пособий; гуманитарной помощи пострадавшим;
- ▶ неудовлетворительной социальной защищённости лиц, непосредственно участвующих в тушении природных пожаров;

- ▶ неразвитости норм и положений, регулирующих отношения, связанные с осуществлением государственного контроля и надзора в сфере предупреждения природных пожаров, особенно на региональном и муниципальном уровнях;
- ▶ неудовлетворительной строгости юридической (особенно административной, да и уголовной) ответственности лиц за нарушение правил ПБ в области природопользования, в частности лесопользования.

### Предложения по совершенствованию НПБ

**1.** Законодательно закрепить в терминологической базе такие термины: «природный пожар», «единый пожарный надзор», «крупный ущерб от природных пожаров», «особый противопожарный режим» и др.

**2.** Устранить правовой пробел в регулировании международных отношений, связанных с предупреждением и ликвидацией трансграничных природных пожаров (по-видимому, эта задача МИД России и МЧС России); это может быть сделано на основании ФЗ от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах» соответственно на межгосударственном, межправительственном, межведомственном уровнях.

**3.** Скорректировать полномочия и ответственность федеральных, региональных и муниципальных органов власти в области противодействия природным пожарам, для чего внести изменения в В.1, В.2, В.4, В.7; при этом необходимо конкретизировать полномочия субъектов РФ и муниципальных образований в части повышения эффективности их реагирования на непредвиденные опасности возникновения природных пожаров; предусмотреть в рамках федерального законодательства осуществление необходимых мер ПБ на лесных территориях (участках), находящихся в ведении субъектов РФ, арендаторов, для чего внести соответствующие изменения в ЛК РФ.

**4.** Законодательно закрепить нормы прямого действия, регламентирующие порядок предупреждения крупномасштабных стихийных бедствий, в том числе природных пожаров, органами субъектов РФ (региональными органами), при условии регулярного контроля указанного порядка Рослесхозом и МЧС России; повысить роль и ответственность органов управления и должностных лиц функциональных и территориальных подсистем РСЧС, особенно функциональной подсистемы «Охрана лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней леса», действующей на уровнях — федеральном (структурные подразделения Рослесхоза), региональном (подразделения органов Рослесхоза, филиалы ФГУ «Авиалесоохрана»), муниципальном (подразделения лесхозов).

**5.** Внести в ФЗ, например, в В.4 и В.7, нормы, обязывающие руководство субъектов РФ и муницип-

ципальных образований в установленном порядке проходить подготовку по курсу «Управление в чрезвычайных (кризисных) ситуациях» (обращаясь к опыту США, министр С.К.Шойгу говорит о целесообразности закрепления указанных норм в законодательном порядке [27]).

**6.** Внести в соответствующие федеральные законы нормы, регулирующие отношения, связанные с массовым привлечением населения к выполнению мер по предупреждению и тушению природных пожаров, и вместе с тем стимулирующих усиление роли гражданского общества в сохранении лесных и иных территорий (принятие федерального закона о добровольной пожарной охране, проект которого разработан в МЧС России [23], будет первым шагом в этом направлении).

**7.** Внести в ФЗ от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» нормы, регулирующие отношения, связанные с лицензированием деятельности по предупреждению природных (в частности, лесных) пожаров;

**8.** Законодательно закрепить порядок: финансирования мероприятий по предотвращению непредвиденных природных пожаров, осуществления тендерных (конкурсных) процедур по привлечению профессионально подготовленных и технически оснащённых организаций для предупреждения и тушения пожаров.

**9.** Увеличить объёмы государственного финансирования мероприятий, связанных с совершенствованием оснащения противопожарных сил.

**10.** Развить правовые нормы социально-экономических механизмов смягчения последствий ЧС (природных пожаров): страхования (жизни, имущества, ответственности) — добровольного и обязательного; частичной компенсации или возмещения ущерба, связанного с утратой имущества, жилых помещений и надворных построек граждан; выплаты единовременных пособий пострадавшим; осуществления благотворительной и гуманитарной помощи.

**11.** Законодательно повысить уровень социальной защищённости лиц, непосредственно участвующих в тушении природных пожаров, для чего внести изменения в ФЗ В.2, В.10.

**12.** Законодательно установить размеры материальных (финансовых) компенсаций и единовременных пособий физическим и юридическим лицам, пострадавшим в результате стихийных бедствий (природных пожаров) — возможно, принять федеральный закон «Об оказании материальной помощи населению и территориям при их защите от чрезвычайных ситуаций».

**13.** Развить нормы и положения, регулирующие отношения, связанные с осуществлением государственного контроля и надзора в сфере предупреждения природных пожаров, особенно на региональном и муниципальном уровнях.

**14.** Повысить административную и уголовную ответственность лиц, нарушивших правила ПБ в лесах, степях, полях, на торфяниках, особенно в условиях введённого особого противопожарного режима (внести соответствующие изменения в КоАП РФ и УК РФ).

**15.** Разработать и принять национальный стандарт «Требования пожарной безопасности на пожароопасных территориях» либо дополнить соответствующими нормами и положениями действующий «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», который изначально создавался для регулирования отношений, связанных с профилактикой и тушением пожаров на объектах и в поселениях.

**16.** Законодательно учредить единый федеральный орган, несущий ответственность за состояние лесного хозяйства и, в частности, за охрану лесов; создать службу лесной охраны (в этом отношении Президент РФ сделал шаг в указанном направлении, передав своим указом (см. Г.2) Рослесхоз в непосредственное подчинение Правительству РФ и предписав Рослесхозу дополнительные полномочия и ответственность).

**17.** Законодательно закрепить нормы участия федеральных министерств и ведомств РФ в ликвидации (тушении) крупномасштабных природных пожаров, приводящих к межрегиональным и федеральным ЧС.

**18.** Привести систему подзаконных актов в соответствие с теми изменениями в законах, которые будут приняты в последующей деятельности

Проведенный анализ НПБ, регулирующей отношения, связанные с предупреждением (профилактикой) и ликвидацией (тушением) природных пожаров, выявил правовые проблемы противодействия природным пожарам и смягчения их последствий. Эти проблемы связаны с наличием системных пробелов в рассматриваемой НПБ. Пробелы обусловлены объективными и субъективными причинами.

**Объективные** — это наблюдаемые в летне-осенний период аномально высокие температуры окружающей среды. В условиях температур лета 2010 г. эффективность законодательства РФ оказалась неудовлетворительной. Например, ЛК РФ показал, по общему мнению, в части регулирования отношений, связанных с охраной лесов от пожаров, системную неадекватность современным требованиям пожарной безопасности в лесном хозяйстве.

**Субъективные** — факторы, предопределяемые выбором политического руководства страны направления в обеспечении ПБ на территориях (в том числе в лесах) и, конечно же, правотворческой деятельностью законодательных органов, воплощающих указанный выбор в виде норм, принципов и положений, закреплённых в НПА.

Главными недостатками рассматриваемой НПБ, по нашему мнению, являются: неудовлетворительное распределение полномочий и ответственности между

федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, ОМС, осуществляющими функции предупреждения и ликвидации природных пожаров; недопустимое ослабление правовых механизмов государственного контроля и надзора в лесном хозяйстве; весьма либеральная юридическая ответственность лиц за нарушения правил ПБ на пожароопасных территориях; неразвитость социально-экономических механизмов смягчения последствий ЧС (природных пожаров).

Необходимо отметить очень важный положительный фактор — проявление тенденции научного организационно-правового обоснования и решения проблем противодействия ЧС природного характера, в частности природным пожарам [7-14].

Политическое руководство страны убеждено в необходимости совершенствования правовой базы регулирования отношений в рассматриваемой области деятельности государства и общества [1-4]. Мы надеемся, что настоящая статья будет способствовать этому совершенствованию.

Второй выражает благодарность техникам С.А. Титову и Ж.М. Захаровой за помощь в выявлении (с использованием системы «Гарант») НПА, регулирующих отношения, связанные с предупреждением и ликвидацией природных пожаров.

1. *Медведев Д.А.* Начало совещания по вопросам развития лесного хозяйства 08.09.2010. [www.rg.ru/2010/09/reg-ural/pogary.html](http://www.rg.ru/2010/09/reg-ural/pogary.html).
2. Парламентские слушания на тему: «Развитие системы правового обеспечения охраны лесов от пожаров». [www.edinros.ru/tex/shtml?6473.100066](http://www.edinros.ru/tex/shtml?6473.100066).
3. Российская газета. [www.edinros.ru/tex/.shtml?6473.100066](http://www.edinros.ru/tex/.shtml?6473.100066).
4. Путин В.В. Селекторное совещание от 27.07.2010 «О мерах по снижению количества природных пожаров». [www.premier.gov.ru/fire/news/11511](http://www.premier.gov.ru/fire/news/11511).
5. Спасатель МЧС России. 2010. № 24.
6. *Чагалидзе Д.Н.* Правовые и организационные проблемы взаимодействия органов государственной власти и организаций по предупреждению и тушению лесных пожаров на примере Ленинградской области. Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.
7. *Ковалёва О.В.* Правовое регулирование защиты прав граждан при возникновении природных и социально-политических чрезвычайных ситуаций. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.
8. *Медведева А.А.* Правовой генезис механизмов страхования в области повышения защищённости населения и территорий от пожаров, а также обеспечения смягчения их последствий в Великобритании. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2009.
9. Управление рисками лесных пожаров на территории РФ / Кудрявцев М.Ю. и др. М., 2008.
10. *Рыбкина М.В.* Система правового регулирования возмещения вреда, причинённого гражданам при чрезвычайных ситуациях вследствие нарушения их конституционных прав. Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.
11. *Кузнецов Г.В., Барановский Н.В.* Прогноз возникновения лесных пожаров и их экологических последствий. Новосибирск, 2009. 301 с.
12. Отчётные материалы по анализу действий органов управления, сил и средств РСЧС, эффективности применяемых технологий для борьбы с лесоторфяными пожарами в условиях аномально высоких температур в летне-осенний период 2010 года и подготовке предложений по совершенствованию этой работы / ФГУ ВНИИПО МЧС России. М., 2010.
13. *Дешевых Ю.И.* О необходимости введения в России системы обязательного противопожарного страхования // Право и безопасность. 2010. № 2. С. 74-76.
14. *Исаев А.С., Коровин Г.Н.* Актуальные проблемы национальной лесной политики. М., 2009. 108 с.
15. Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации... на 2003-2010 годы. Одобр. распоряж. Правительства РФ от 18.01.2003 № 69-р.
16. *Кориунов Н.А., Матвеев П.М.* Применение авиации на тушении лесных пожаров. Овчинка стоит выделки // Лесной бюллетень. 2006. № 27.
17. Никольская и др. «Гореть больше нечему». [www.gazeta.ru/social/2010/08/20/3409476.shtml](http://www.gazeta.ru/social/2010/08/20/3409476.shtml)
18. WWF: Лесные пожары — следствие неудачного Лесного кодекса. [www.wood.ru/gu/lonewsid-32929.html](http://www.wood.ru/gu/lonewsid-32929.html).
19. *Москалец А.А.* Нормативно-правовое обеспечение деятельности МЧС России: состояние и перспективы. [www.garant.ru/action/interview/28209](http://www.garant.ru/action/interview/28209).
20. *Гребенников И.* Государство начинает защищать лес. [www.gudok.ru/sujet/pozhary/?pub\\_id=361435](http://www.gudok.ru/sujet/pozhary/?pub_id=361435).
21. «A la guerre comme a la guerre» Будем жить! ... и работать // Вестник МЧС России. 2010. № 7. С. 6-11.
22. *Шойгу С.К.* Ситуация этого лета показала, что необходимо вносить изменения и дополнения в законодательство о местном самоуправлении // Вестник МЧС России. 2010. № 8. С. 6-9.
23. *Верзилин М.М.* Развитие добровольной пожарной охраны // Гражданская защита. 2010. № 8. С. 6-9.
24. *Костров А.В.* Экономико-правовые механизмы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций. 2002. № 2. С. 68-85.
25. *Степанов В.В.* Система управления в кризисных ситуациях в Российской Федерации: пути создания и развития // Материалы XV международной научно-практической конференции «Проблемы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций». 18-20.05.2010. М., 2010. С. 10-15.
26. *Костров А.В.* О нормативной правовой базе надзорно-контрольной деятельности в гражданской защите // Гражданская защита. 2010. № 2. С. 45-50.
27. Спасатель МЧС России. 2010. № 25.

## Legal problems of protection of the population and areas of wildfires

**A.V. Kostrov**, Doctor of Technical Sciences, All-Russia Scientific Research Institute on Problems of Civil Defense and Emergency Situations of the Russian Ministry for Emergency Situations

Structure and composition of normative legal basis governing relationship related to prevention and liquidation of wildfires are identified. The specified database state is analysed and assessed. Proposals for improving this basis are formulated.

**Key Words:** law, liquidation of wildfire, normative legal basis, special fire-prevention regime, prevention of wildfire

**Corresponding address:** 14\_otdel@mail.ru