

Организация надзора за исполнением законодательства о пожарной безопасности в лесах

В.А.Александрова

Управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации
в Дальневосточном федеральном округе

Ключевые слова: прокуратура, лесные пожары, пожарная безопасность

Адрес для корреспонденции: nudman@gprfdfo.ru

Дальний Восток относится к числу наиболее богатых лесными ресурсами регионов России и мира. Общая площадь земель лесного фонда составляет 496,6 млн га, или 80,5% территории Дальневосточного федерального округа (616,9 млн га).

В течение нескольких лет в округе, как и во многих других регионах страны, отмечается сложная пожарная обстановка в лесах. Только за прошлый год на территории земель лесного фонда зарегистрировано 2202 лесных пожара, что на 8% выше, чем в 2011 г. Площадь лесных возгораний составила 621 тыс. га. Наибольшая территория пройдена лесными пожарами в Хабаровском крае (695 пожаров на 353 тыс. га), Амурской области (578 пожаров на 42 тыс. га) и Республике Саха (Якутия) (342 пожара на 189 тыс. га).

С учетом общественной опасности и массовых нарушений законодательства в указанной сфере надзор за исполнением законодательства о пожарной безопасности в лесах является приоритетным направлением работы органов прокуратуры в округе.

В 2011-2012 гг. заместителем Генерального прокурора РФ Ю.А.Гулягиным проведены межведомственные оперативные совещания, на которых приняты решения, направленные на активизацию деятельности органов прокуратуры и органов контроля в округе за соблюдением законности в сфере защиты лесов от пожаров.

По результатам исполнения их решений в прокуратурах субъектов РФ округа организовано взаимодействие со всеми заинтересованными ведомствами, созданы и оперативно работают межведомственные рабочие группы, координирующие деятельность правоохранительных и контролирующих органов по противодействию нарушениям в указанной сфере.

Аналогичные группы созданы в прокуратурах городского и районного звена, на поднадзорной территории которых отмечается наибольшее количество лесных пожаров. Налажено регулярное поступление информации о лесопожарной обстановке, активно проводится разъяснительная работа в средствах массовой информации.

Во избежание чрезвычайных ситуаций органами государственной власти и местного самоуправления приняты меры по обеспечению пожарной безопасности в лесах, формированию запаса горюче-смазочных материалов, пожарного инвентаря, техники и средств пожаротушения.

В регионах округа сформирована правовая база в сфере профилактики и предотвращения лесных пожаров, созданы противопожарные формирования, в том числе пожарно-химические станции 3-го типа, реализуются мероприятия по противопожарной пропаганде.

Однако названный комплекс мер не в полной мере способствовал обеспечению законности в указанной сфере.

Только за 2012 г. — I квартал 2013 г. прокурорами в округе при осуществлении надзора за исполнением законодательства о пожарной безопасности выявлено около

АЛЕКСАНДРОВА Вера Анатольевна

Старший прокурор отдела по надзору за исполнением федерального законодательства управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе, старший советник юстиции.

4000 нарушений законов, в связи с чем внесено свыше 1000 представлений, к дисциплинарной и административной ответственности привлечено более 800 лиц, объявлено свыше 600 предостережений о недопустимости нарушения законов, в суды направлено около 400 заявлений о понуждении органов власти, местного самоуправления к проведению противопожарных мероприятий.

Нарушения действующего законодательства допускались практически в каждой из сфер правоотношений, связанных с обеспечением охраны лесов от пожаров.

Не всегда требованиям законодательства соответствовали утвержденные региональными органами власти лесные планы, региональные сводные планы тушения лесных пожаров.

Следует отметить, что указанными планами предусмотрено выполнение большого количества различных мероприятий, однако зачастую они неадекватны складывающейся пожарной обстановке и реально невыполнимы. Нельзя допускать, чтобы такие планы создавались только для «галочки». Поэтому прокуроры при осуществлении надзорной деятельности ориентированы на необходимость оценки полноты и достаточности предусмотренных ими мер.

В муниципальных образованиях также не исключены факты издания незаконных правовых актов. Так, в Камчатском крае по протестам Елизовского городского прокурора из 9 муниципальных правовых актов отменены изданные с превышением полномочий нормы, в нарушение федерального законодательства возлагавшие ответственность за проведение противопожарных мероприятий и своевременную ликвидацию лесных пожаров не на органы местного самоуправления, а на хозяйствующие субъекты. Аналогичные меры приняты прокурорами в Хабаровском крае и Магаданской области.

Основными полномочиями по охране лесов от пожаров наделены органы власти субъектов Российской Федерации, однако в организации их деятельности на данном направлении существуют определенные упущения.

В ряде случаев органами исполнительной власти субъектов Федерации не в полном объеме принимались меры, направленные на охрану лесов от пожаров. Не обеспечивалось надлежащее кадровое обеспечение, оснащение подведомственных учреждений средствами пожаротушения, своевременное проведение мониторинга пожарной опасности лесов.

Специализированными организациями, осуществляющими авиационное патрулирование лесных массивов, допускалось искажение данных о площадях лесных пожаров.

К примеру, Амурским межрайонным природоохранным прокурором по фактам занижения более чем на 10 тыс. га пройденной пожарами площади внесено представление руководителям управления лесного хозяйства области и Амурской авиабазы. Представление признано обоснованным, произведена корректировка общей площади пожаров.

По требованию прокурора Чукотского автономного округа к дисциплинарной ответственности привлечен заместитель начальника департамента сельскохозяйственной политики и природопользования автономного округа за несвоевременное заключение государственных контрактов на тушение лесных пожаров, осуществление мониторинга пожарной опасности лесов, изготовление и поставку печатной продукции противопожарной направленности.

На подготовку к лесопожарному сезону и обеспечение охраны лесов от пожаров негативное влияние оказывает недостаток выделяемых Рослесхозом финансовых средств. Объемы финансирования из федерального бюджета, региональных бюджетов и иных источников в 2011-2012 гг. обеспечивали пожарную безопасность при условии низкой и средней горимости лесов. Однако в условиях более высоких уровней горимости лесов в 2012 г. имеющихся сил и средств пожаротушения оказалось недостаточно.

В 6 субъектах РФ округа расходы на тушение лесных пожаров значительно превысили выделенные в 2012 г. Рослесхозом субсидии. В целом по федеральному округу на указанные цели израсходовано финансовых средств в 4,1 раза больше запланированных объемов.

В связи с этим вопросы надлежащего финансирования не остаются без внимания прокуроров. Так, по представлению прокурора Сахалинской области правительством области приняты меры к увеличению финансирования долгосрочной целевой программы Сахалинской области «Охрана лесов от пожаров в 2012-2015 гг.», в том числе на приобретение специальной техники на сумму более 60 млн руб.

В подведомственных Правительству Республики Саха (Якутия) учреждениях отсутствовало необходимое количество летчиков-наблюдателей, работников парашютно-пожарных и десантно-пожарных команд. На 43 пожарно-химических станциях

число работников не соответствовало даже минимальной нормативной численности. Изношенность автотранспортной техники составляла почти 80%, а количество воздушных судов покрывало потребность авиабазы для обеспечения нормальной работы только в условиях малой горимости.

По представлениям прокурора Республики Саха (Якутия), внесенным Президенту и председателю Правительства республики, на пожароопасный сезон 2012 г. дополнительно выделено свыше 140 млн руб., в том числе на выполнение лесоавиационных работ по тушению лесных пожаров с привлечением воздушных судов МЧС республики, произведено доукомплектование инвентарем пожарно-химических станций, проведен

Недостовверные сведения о состоянии пожарной опасности на территории ряда субъектов Российской Федерации не позволяли реально оценить ее масштабы, возможные последствия, а также оперативно реагировать на сложившуюся ситуацию

дополнительный набор сотрудников необходимых специальностей.

В Приморском крае, Амурской области мерами прокурорского реагирования устранены нарушения пожарной безопасности в лесах, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий, виновные лица привлечены к установленной законом ответственности.

Например, в Приморском крае нарушения в части неисполнения нормативных требований по обеспечению средствами пожаротушения ФГБУ «Земля леопарда» устранило лишь после привлечения его по постановлению приморского межрайонного природоохранного прокурора к административной ответственности по ст. 8.32 КоАП РФ.

Ряд просчетов по организации надлежащего взаимодействия выявлен прокурорами в действиях органов исполнительной власти, уполномоченных в области лесных отношений, муниципальных образованиях, администрациях заповедников и иных заинтересованных органах, что снижало оперативность принятия решений о необходимости привлечения сил и средств сторонних организаций для ликвидации очагов возгораний.

Например, отсутствие надлежащих мероприятий со стороны главного государственного инспектора по охране территории

государственного природного биосферного заповедника «Ханкайский» и Росприроднадзора по Приморскому краю способствовало возникновению 3 пожаров в апреле прошлого года на территории заповедника на площади около 3000 га.

Приморским межрайонным природоохранным прокурором директору заповедника и руководителю управления Росприроднадзора внесены представления, которые рассмотрены и удовлетворены. По результатам рассмотрения возбужденных Приморским межрайонным природоохранным прокурором административных дел 2 должностных лица ФГБУ «Ханкайский» привлечены к ответственности.

Незаконные действия органов исполнительной власти в отдельных случаях создавали условия для несвоевременной ликвидации пожаров.

Так, в Республике Саха (Якутия) и Хабаровском крае установлены факты снятия с учета отдельных лесных пожаров решениями комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности. Недостовверные сведения о состоянии пожарной опасности на территории указанных субъектов Российской Федерации не позволяли реально оценить ее масштабы, возможные последствия, а также оперативно реагировать на сложившуюся ситуацию.

По мерам прокурорского реагирования незаконные решения комиссий, возлагавшие обязанности на уполномоченные органы по исключению из ежедневных сводок лесных пожаров в отдельных муниципальных образованиях, где действовал режим чрезвычайной ситуации, отменены. Ряд должностных лиц органов исполнительной власти привлечены к дисциплинарной ответственности.

Повсеместно выявляются факты бездействия органов местного самоуправления, не обеспечивших первичные меры пожарной безопасности населенных пунктов от природных пожаров.

Не все населенные пункты имели необходимую оснащенность первичными мерами пожарной безопасности, источниками противопожарного водоснабжения, средствами оповещения населения и т.д.

Только в Амурской области недостатки в обеспечении мерами пожарной безопасности муниципальных образований послужили основанием для объявления главам органов местного самоуправления в I квартале текущего года 107 предостережений, внесения 121 представления.

В связи с этим еще до наступления пожароопасного периода органы прокуратуры в округе проводят проверки закрепления в бюджетах муниципальных образований резервных финансовых средств на ликвидацию лесных пожаров; инициируют принятие правовых актов, предусматривающих мероприятия по защите населенных пунктов от лесных пожаров; проверяют готовность к их выполнению.

Уполномоченными органами, выполняющими обязанности по осуществлению противопожарных мероприятий, зачастую не обеспечивается достаточный уровень организации работ по тушению лесных пожаров, что затягивает сроки их локализации и ликвидации, увеличивает выгоревшие площади.

В ряде случаев выявленные на небольших площадях лесные пожары вследствие непринятия оперативных мер по их мониторингу и доставлению лесопожарных формирований затронули обширные площади лесного фонда.

Так, Департамент лесного хозяйства по округу в ходе дистанционного мониторинга 15 июня прошлого года на территории Усть-Майского лесничества Республики Саха (Якутия) зафиксировал пожар на площади 30 га, однако пункт диспетчерского управления Якутской базы авиационной охраны лесов обнаружил этот пожар только спустя 5 дней, когда площадь пожара увеличилась до 4 тыс. га. И такие факты не единичны.

Неэффективность тушения лесных пожаров связана также с недостаточностью задействованных сил и средств, способных оперативно ликвидировать возгорания.

К примеру, в результате проверки причин значительного увеличения площади лесного пожара на территории Зейского участкового лесничества Амурской области, которая за 2 суток возросла с 7 га на момент обнаружения до 160 га к моменту ликвидации, установлено, что на его тушении было задействовано всего 8 человек.

Для ликвидации лесного пожара в Верхнебуруинском районе Хабаровского края на площади 780 га было задействовано лишь 13 человек личного состава лесной охраны и 1 вездеход, что не обеспечило его оперативное тушение и создало угрозу жизни и здоровью жителей населенного пункта.

Остаются распространенными нарушения в деятельности лесопользователей, лесничеств и лесхозов. Лесопользователи не разрабатывают проекты освоения лесов, не приобретают необходимые противопожарные средства, не проводят очистку мест рубок.

В Камчатском крае более 100 арендаторов участков лесного фонда вопреки требованиям закона осуществляли лесопользование без проекта освоения лесов, обязательной частью которого являются меры пожарной безопасности. Аналогичные нарушения выявлены в Приморском и Хабаровском краях, Амурской области. Во всех случаях прокурорами в суд направлены иски с требованием возложить на лесопользователей обязанность разработать такие проекты, которые удовлетворены.

И это не исчерпывающий перечень нарушений. В то же время уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации зачастую не проявляют необходимой требовательности к арендаторам лесного фонда, игнорирующим нормы лесного законодательства об обеспечении мер пожарной безопасности.

В связи с этим прокурорами при осуществлении надзора за исполнением законодательства о пожарной безопасности в каждом случае дается принципиальная оценка всем фактам непринятия органами государственной власти мер к лесопользователям, допустившим указанные выше нарушения, с решением вопроса о привлечении к ответственности виновных должностных лиц.

Особое внимание прокурорами уделяется вопросам соблюдения законодательства о лицензировании деятельности по тушению лесных пожаров.

В Дальневосточном федеральном округе более 2 тыс. арендаторов лесного фонда. Однако на сегодняшний день лицензии на осуществление указанной деятельности получили лишь 25 организаций, или чуть более 1%.

Способствует этому в том числе и несовершенство действующего законодательства, в соответствии с которым получение лесопользователем лицензии на тушение пожаров является не обязанностью, а правом, в то же время без лицензии он не может быть привлечен на тушение лесных пожаров, тем более на смежной территории. Кроме того, действующие нормы позволяют соискателю лицензии при ее получении заявлять технику, которая фактически для тушения лесных пожаров к использованию не планируется.

Несмотря на информирование заместителем Генерального прокурора Российской Федерации министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации о несовершенстве действующего законодательства, необходимые изменения до настоящего времени не приняты.

Следует отметить, что нарушения допускаются и самим органом, осуществляющим лицензирование в указанной сфере. Проведенными в 2012 г. и I квартале 2013 г. управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе в Департаменте лесного хозяйства по округу проверками установлено несоблюдение порядка ведения лицензионных дел и принятия решений о рассмотрении заявлений о предоставлении лицензий. Департаментом не обеспечивалась комплектность подлежащих включению в них документов, допускались случаи ненадлежащего оформления результатов проверочных мероприятий, не исполнялись требования законодательства об информационном сопровождении работы по лицензированию деятельности по тушению лесных пожаров.

Указанные нарушения послужили основанием для внесения заместителем Генерального прокурора Российской Федерации Ю.А.Гулягиным руководителям Федерального агентства лесного хозяйства и Департамента лесного хозяйства по округу представлений, по результатам рассмотрения которых приняты меры к их устранению.

В 2012 и I квартале 2013 г. на территории округа должностными лицами правоохранительных органов вынесено 93 постановления о возбуждении уголовных дел о преступлениях, которыми причинен ущерб лесным насаждениям. Из них основанием для возбуждения двух уголовных дел послужили материалы проверки исполнения федерального законодательства, направленные прокурором в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

К примеру, СО ОМВД России по Тымовскому городскому округу Сахалинской области расследуется уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 261 УК РФ. Поводом и основанием к возбуждению дела послужили материалы прокурора Тымовского района, направленные в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании, согласно которым причиной возгорания лесного

массива на территории 171-го Тауланского лесничества Сахалинской области послужил человеческий фактор.

По направленным Камчатской межрайонной природоохранной прокуратурой в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ материалам в отношении заместителя руководителя Агентства лесного хозяйства и охраны Камчатского края в текущем году следственным отделом по городу Петропавловску-Камчатскому следственного управления СК РФ по Камчатскому краю возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 286 УК РФ, по факту неправомерного принятия работ, проведенных за пределами пожароопасного периода, по мониторингу пожарной опасности ГУП «Камчатский лес», а также их оплаты в конце декабря 2010 г. за счет средств краевого бюджета на сумму более 5 млн руб. Проводится расследование.

Пожароопасная обстановка в округе в текущем году, равно как и в предшествующие годы, свидетельствует о недостаточности привлекаемых на тушение лесных пожаров людей и техники для их оперативной локализации и тушения, минимизации негативных последствий возгораний лесного фонда.

Механизм привлечения дополнительных сил и средств пожаротушения не отработан, а изменения, внесенные в закон о лицензировании отдельных видов деятельности, ограничили их законное участие в тушении лесных пожаров. Кроме того, значительную часть сил пожаротушения в сводных планах составляют добровольные пожарные дружины, участие которых в тушении лесных пожаров Федеральным законом от 06.05.2011 № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» не предусмотрено.

Проблемным вопросом остается недостаточное маневрирование средствами пожаротушения специализированных учреждений и сторонних организаций внутри субъектов Российской Федерации. Силы и средства сконцентрированы в крупных населенных пунктах с развитой дорожной инфраструктурой, а в труднодоступных, малонаселенных районах сил и средств недостаточно. Переброска сил и средств требует определенного времени и мобилизационных расходов.

Совершенствование действующей правовой базы в указанной сфере, в том числе законодательства о лицензировании деятельности по тушению лесных пожаров, позволит в полной мере обеспечить реализацию конституционных положений об охране природных ресурсов, в частности лесов.

Organization of supervision over execution of the legislation on fire safety in forests

V.A. Alexandrova, Directorate of the Prosecutor General of the Russian Federation in the Far Eastern Federal district

The author shares the experience of the Prosecutor's office of supervision over the implementation of legislation on fire safety in forests.

Key Words: Prosecutor's office, forest fires, fire safety

Corresponding address: nudman@gprfdfo.ru

Официальная поддержка:



Правительство
Челябинской
области



Министерство
информационных технологий
и связи Челябинской области



Главное управление
министерства внутренних дел
России по Челябинской области



Администрация
г. Челябинска



Южно-Уральская
торгово-промышленная
палата

Организатор:

1 Первое
Выставочное
Объединение
pvo74.ru

27-29 ноября ЧЕЛЯБИНСК



СПЕЦИАЛИЗИРОВАННАЯ ВЫСТАВКА

ОХРАНА И БЕЗОПАСНОСТЬ ПРОТИВОПОЖАРНАЯ ЗАЩИТА

- Пожарная безопасность
- Технические средства обеспечения безопасности
- Системы охраны
- Безопасность дорожного движения
- Банковская безопасность
- Информационная безопасность
- Антитеррор



СПЕЦИАЛИЗИРОВАННАЯ ВЫСТАВКА

IT-ТЕХНОЛОГИИ. СВЯЗЬ. ТЕЛЕКОММУНИКАЦИИ

- Автоматизированные системы связи
- Локальные, корпоративные и глобальные сети, IP-телефония
- Широкополосный доступ
- Оборудование для обеспечения контроля и безопасности систем и сетей связи
- Системы и аппаратура телефонной, радио, сотовой, спутниковой связи
- Средства телевидения и радиовещания, интерактивный сервис в кабельных сетях
- Мультимедийное оборудование

ВЦ «Мегаполис», Свердловский пр., 51а
Тел.: (351) 215-88-77 www.pvo74.ru

12+