



# Парламентские слушания, посвященные развитию системы правового обеспечения охраны лесов от пожаров

23 сентября 2010 г. в Государственной Думе состоялись внеплановые парламентские слушания о развитии системы правового обеспечения охраны лесов от пожаров, цель которых — разработать конкретные предложения по изменению лесного законодательства и смежных нормативно-правовых актов. WWF России принял активное участие в слушаниях и предложил целый ряд поправок, которые были рассмотрены Государственной Думой и нашли отражение в приведенных ниже рекомендациях.

## **Краткий анализ состояния государственного управления лесным хозяйством и предложения по первоочередным мерам, направленным на совершенствование лесного и смежного законодательства<sup>1</sup>**

Подготовленный в 2003–2006 гг. проект Лесного кодекса (текст и даже концепция которого постоянно менялись в течение этих лет), вступивший в действие с января 2007 г., ставил задачу увеличения экономического значения лесного сектора экономики России и повышения его конкурентоспособности. Однако, как показала практика его применения, в его основу были заложены принципиальные системные ошибки и неверные положения. В частности, широко и постоянно озвучивались цифры о том, что расчетная лесосека осваивается всего на 20–30 % и

соответственно подразумевалось, что заготовка древесины может быть теоретически увеличена в 3–4 раза. При этом не учитывалось, что понятие «расчетная лесосека» не имеет экономического смысла, а при 25–30 % использования расчетной лесосеки в 1966–1999 гг. в среднем по стране на 10 % сократилась доля наиболее экономически ценных (хвойных) лесов в результате их переруба, что означало серьезное уменьшение экономической ценности лесных ресурсов в староосвоенных регионах европейской части страны.

**Некоторые ошибочные предпосылки подготовки Лесного кодекса 2006 г.:**

- Полный отказ от экологических и социальных требований к лесопользованию. В отличие от глобального рынка нефти и газа рынок продукции лесного сектора отлича-

<sup>1</sup> Предложения подготовлены Е. А. Шварцем, Е. Г. Куликовой, Н. М. Шматковым (WWF России), А. Ю. Ярошенко (Гринпис России) и представлены в Администрацию Президента РФ и Государственную Думу.



ется крайне высокой конкуренцией по показателям экологической устойчивости и социальной ответственности лесопользования на мировых рынках. Несмотря на то, что России принадлежит около четверти всей покрытой лесом площади мира, доля продукции лесного сектора страны не превышает 3–6 % стоимости мирового рынка в год, причем увеличение потребления первичной продукции лесопользования на мировом рынке более чем на 40 % покрывается древесиной с плантаций. Одновременно большая часть получаемой из России древесины в Китае — крупнейшем потребителе данного вида российского сырья — направлена на производство продукции с высокой долей добавленной стоимости для продажи на рынках развитых стран (США, Евросоюза), которые предприняли законодательные меры по предотвращению потребления продукции из древесины нелегального происхождения. Снижение степени экологической и социальной ответственности производства российской древесины на практике ограничило возможности ее экспорта на наиболее экономически привлекательные рынки мира.

- Попытка переложить ответственность за охрану (включая противопожарную) и восстановление лесов исключительно на арендаторов лесов. Эта функция может быть реализована не более чем на 20 % покрытой лесом площади страны и эффективна только при наличии крупных промышленных арендаторов и (или) компаний, прошедших добровольную лесную сертификацию. В регионах, где леса имеют в первую очередь рекреационную, экологическую и почвозащитную функцию, заложенная в Лесном кодексе модель не работает ввиду объективного отсутствия экономически сильных лесопромышленных арендаторов, что в результате и явилось одной из главных причин увеличения площади и числа лесных пожаров.
- Продолжающаяся практика исчерпавшего себя еще в советское время экстенсивного лесопользования вместо перехода к интенсивному лесопользованию в староосвоенных регионах и мультиплицированию эффекта инвестиций в инфраструктуру староосвоенных регионов.

Практика применения Лесного кодекса 2006 г. продемонстрировала его низкую эффективность не только в части борьбы с лесными пожарами летом 2010 г., но и в части противодействия незаконным рубкам, а также в целом в качестве основы для развития лесного хозяйства страны в отношении воспроизводства лесных ресурсов, повышения продуктивности и устойчивости лесов, сохранения их средообразующей и природоохранной роли, а также реализации социальных функций лесов.

Для обеспечения этих функций необходим пересмотр ряда положений Лесного кодекса с привлечением широкого круга заинтересованных сторон, а также с организацией широкого общественного обсуждения с учетом опыта мировой практики (Швеция, Финляндия, Канада).

На сегодняшний день можно констатировать, что:

- в Лесном кодексе по-прежнему отсутствуют важные понятия и определения, в частности определение таких понятий, как «лес» и «незаконная рубка», а также сферы действия лесного законодательства и т. д.;
- установленные Лесным кодексом требования к лесохозяйственному планированию, в том числе изменение распределения ответственности за лесное хозяйство между государственными органами и частным сектором, до настоящего времени не позволили эффективно реализовывать функции по лесохозяйственному планированию и государственной инвентаризации лесов; на практике это означает, что на федеральном и региональном уровнях отсутствует информация о лесных ресурсах, необходимая для эффективной профилактики лесных пожаров, а также для реализации других функций по управлению лесами;
- Лесным кодексом не предусматривается экологическая экспертиза проектной документации, связанной с использованием лесов и земель лесного фонда; тем самым ликвидирован механизм, дающий возможность экспертной оценки экологической безопасности планируемой деятельности в области лесного хозяйства, в том числе в сфере охраны лесов от пожаров, а также обеспечивающий возможность участия граждан в управлении лесами на стадии планирования деятельности (в форме общественных слушаний);
- Лесным кодексом не предусматривается существование государственной лесной охраны, лесопожарной службы или других структур федерального уровня, способных вести профилактическую работу с местным населением, осуществлять противопожарное обустройство лесов, эффективно выявлять и бороться с пожарами на ранних стадиях их возникновения;
- Согласно Лесному кодексу меры пожарной безопасности на лесных участках, предоставленных в аренду, осуществляются арендаторами этих лесных участков на основании проекта освоения лесов. В лесах, переданных в аренду, за противопожарную работу отвечают органы власти субъектов РФ. Эти положения Лесного кодекса, предусматривающие дробление данных функций между регионами, передачу их арендаторам и сторонним организаторам, продемонстрировали свою не состоятельность в период пожароопасного сезона 2010 г.;
- к числу мер, за которые отвечают арендаторы и региональные власти, относится противопожарное обустройство лесов, в том числе строительство противопожарных дорог, посадочных площадок для вертолетов, прокладка просек, содержание пожарной техники и запасов горюче-смазочных материалов. Как показала практика, такая дорогостоящая деятельность — непосильное бремя для малых и средних арендаторов, поэтому противопожарное обустройство носит формальный характер;
- в Лесном кодексе отсутствуют положения, стимулирующие лесопользователей (арендаторов) и привлекаемых сторонних организаций к ответственному противопожарному обустройству лесов, а также к другим аспектам ведения лесного хозяйства, включая воспроизводство лесов. Кодекс возлагает на лесопользователей всю полноту ответственности за выполнение лесохозяйственных и противопожарных мероприятий, но при этом не определяет, в каком объеме эти мероприятия должны проводиться, и не предусматривает ясной ответственности лесопользователя за их непроведение;
- реформа системы управления лесами была проведена поспешно, без оценки готовности регионов к реализации передаваемых полномочий и возможных последствий, без учета мнения специалистов лесного сектора и общественных организаций;
- возлагая на регионы полномочия по лесопользованию, Лесной кодекс не предусматривает механизмов оценки качества реализации субъектами РФ полномочий по управлению лесами, в том числе по охране лесов от пожаров, а также механизма отзыва полномочий в случаях, если регионы не справляются с возложенными на них обязанностями;
- помимо лесного законодательства требуется совершенствование и смежного законодательства, в том числе Кодекса об административных правонарушениях и Уголовного кодекса, а также целого ряда нормативных и законодательных актов, связанных с выполнением лесохозяйственных работ; например, закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ не предусматривает возможности оценки профессионализма и технической оснащенности претенден-



тов — единственным критерием для выбора исполнителя является предложенная им цена.

Вопреки мнению специалистов, НПО, ученых и многих представителей исполнительной и законодательной власти регионов Лесной кодекс, принятый в 2006 г., был в крайне «сыром» виде введен в действие с 1 января 2007 г., хотя требовал подготовки и принятия многочисленных подзаконных актов, в том числе региональных. В результате отсутствия должной подготовки к введению Кодекса в действие многие его разумные идеи и подходы оказались дискредитированными.

В частности, Лесной кодекс делегировал полномочия по управлению лесами исполнительной власти субъектов РФ, однако ни МПР, ни позднее Минсельхоз, ни Рослесхоз не обеспечили необходимой организационной и методической помощи и поддержки регионам по их выполнению. Практически не налажено распространение положительного опыта разработки и введения в действие региональных подзаконных актов между органами власти субъектов РФ, что могло быть задачей полпредов Президента РФ и органов управления лесами на уровне федеральных округов. Система перечисления субвенций на выполнение переданных полномочий недостаточно учитывает качество их реализации «по конечному результату» и не является открытой, что создает базу для коррупции. Не был создан механизм эффективного контроля с возможностью отзыва переданных полномочий в случае их систематического ненадлежащего исполнения.

С 2008 г. в Лесной кодекс многократно (около 10 раз) вносились поправки, которые принимались кулуарно и бессистемно, но так и не сняли всех вопросов, которые должны быть обеспечены законодательством. Среди основных проблематичных вопросов — возможность досрочного расторжения договора аренды в случае невыполнения обязательств по охране, защите и воспроизводству лесов, возможность предоставления одного и того же лесного участка в аренду для разных целей использования лесов разным лицам, возможность капитальной застройки лесов под видом их использования для осуществления рекреационной деятельности, внесение отсутствующего в законодательстве определения понятия «незаконные рубки» и многие другие. Дополнительные проблемы были созданы изменениями в смежном законодательстве, которые препятствуют развитию экологической ответственности лесного сектора экономики (невозможность включения равных экологических требований в условия аукционов, Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, захват и изменение статуса лесов зеленого пояса крупных городов, Федеральный закон от 14 марта 2009 г. № 32-ФЗ). Это подрывает объективные успехи по формированию репутации экологической ответственности российского лесопользования на внешних рынках.

Одна из ключевых проблем, порожденных Лесным кодексом, — упразднение государственной лесной охраны, приведшее к невозможности выявления и тушения пожаров на ранних стадиях, а также к резкому росту нелегальных рубок на территории страны, особенно вне территорий аренды крупных вертикально интегрированных компаний. Данная проблема усугубляется тем, что в Кодекс заложены серьезные барьеры для законного доступа к лесным ресурсам и развития малого и среднего лесного бизнеса, который

обеспечивает до 100 000 рабочих мест в сельской местности, что провоцирует дальнейший рост нелегальных рубок вне территории аренды крупных компаний.

Проблема функционирования лесного хозяйства страны может быть рассмотрена на примере обеспечения их противопожарной безопасности. Сезон лесных пожаров 2010 г. показал, что сложившаяся система государственного управления лесами, основанная на Лесном кодексе 2006 г., не способна эффективно противостоять лесным пожарам при высоком уровне пожарной опасности (продолжительной засухе при аномально высоких температурах, сильных ветрах). Прогнозы и предупреждения специалистов, неоднократно высказывавшиеся еще на стадии принятия Кодекса, к сожалению, полностью оправдались.

Существует высокая вероятность повторения пожарной катастрофы в лесах России в 2011 г., причем в значительно большем масштабе, чем в 2010 г. Максимальная опасность угрожает Европейско-Уральскому региону. Пожары прошедшего лета, ураганные ветры и вспышки численности вредителей и болезней леса, обусловленные жарой, привели к накоплению в лесах огромных объемов мертвой и сухой древесины.

Отток квалифицированных работников из умирающей отрасли продолжается, и к началу следующего пожарного сезона специалистов, способных эффективно бороться с лесными пожарами, будет еще меньше, чем в этом. Сезон лес-

ных пожаров показал, что ни МЧС, ни армия, ни иные привлекаемые к борьбе с чрезвычайной ситуацией силы не могут заменить квалифицированных лесных специалистов, имеющих специальные технические знания, опыт и свободно ориентирующихся в лесах.

Для того чтобы снизить вероятность возникновения пожарных катастроф в лесах России, необходимо немедленно принять меры по исправлению ошибок в лесном законодательстве и основанной на нем системе

управления лесами. Делать это надо незамедлительно, чтобы успеть подготовиться к пожарному сезону 2011 г. (возникновение первых катастрофических пожаров возможно уже в апреле или мае). В полной мере восстановить систему государственного управления лесами и борьбы с пожарами на природных территориях за такой короткий срок нельзя, но можно существенно (в разы) снизить ущерб, наносимый пожарами, избежать гибели людей и уничтожения населенных пунктов.

Для снижения риска возникновения катастрофических лесных пожаров в будущем необходимы следующие первоочередные изменения в лесном законодательстве и основанной на нем системе управления лесами.

## Восстановление государственной лесной охраны

В настоящее время существование государственной лесной охраны Лесным кодексом не предусматривается. Система государственного лесного надзора и контроля не является сколько-нибудь равноценной заменой государственной лесной охране, поскольку не предусматривает наличия лесных сторожей (лесников), постоянно патрулирующих леса хотя бы в периоды максимального уровня пожарной опасности.



© К. Кобяков



Кроме того, по действующему законодательству лесной надзор и контроль, а также пожарный надзор в лесах возлагаются на сравнительно малочисленных работников лесничеств и лесопарков, перегруженных иной работой. Леса, оставшиеся без охраны, воспринимаются большей частью населения как бесхозные, в результате чего правила пожарной безопасности в них не соблюдаются, вводимые запреты на посещение лесов игнорируются. Возникающие очаги пожаров своевременно не выявляются, их тушение начинается с большой задержкой, что ведет к утрате контроля над ситуацией.

Необходимо восстановить государственную лесную охрану путем трансформации Федерального агентства лесного хозяйства в Федеральную лесную службу (современный Рослесхоз фактически не управляет лесами, так как они переданы субъектам РФ) с численностью инспекторов, для которых охрана лесов является единственной задачей, не менее 20 тыс. человек. Государственная лесная охрана должна быть полностью обеспечена финансированием из федерального бюджета и лишена права зарабатывать средства хозяйственной деятельностью в лесах. Уровень оплаты труда и социальной защищенности работников государственной лесной охраны должен быть достаточным для того, чтобы они могли полностью сосредоточиться на своих прямых обязанностях, не думая постоянно о приработках и способах выживания. Оплата труда и социальная защищенность работников лесной охраны должны быть примерно такими же, как у работников федеральной противопожарной службы.

Ориентировочные затраты федерального бюджета на создание и обеспечение деятельности государственной лесной охраны должны составить около 20 млрд руб. в год.

### Восстановление экономически жизнеспособных лесохозяйственных организаций

В настоящее время Лесной кодекс не обеспечивает возможности существования экономически жизнеспособных лесохозяйственных организаций, способных гарантированно и качественно выполнять затратные лесохозяйственные мероприятия для государственных нужд (в том числе связанных с противопожарным обустройством лесов, выявлением и тушением пожаров на ранних стадиях, а также с воспроизводством лесных ресурсов). Существованию таких организаций препятствуют несколько факторов: краткосрочный характер государственных контрактов на выполнение лесных работ; отсутствие возможности долгосрочного закрепления лесов за такими организациями и направления доходов от использования этих лесов на нужды лесного хозяйства; ничтожное финансирование из федерального бюджета, формируемое по остаточному принципу. Расчет на то, что такие работы смогут выполнять арендаторы, не оправдался — во-первых, в аренду на данный момент передано лишь около пятой части всех лесов, во-вторых, большинство арендаторов после введения нового лесного законодательства пребывает в состоянии упадка.

Следует проанализировать возможность восстановления государственных лесохозяйственных организаций для проведения лесохозяйственных мероприятий в тех лесах, которые не переданы в аренду или постоянное (бессрочное) пользование, с прямым сметным финансированием первоочередных мероприятий по противопожарному обустройству лесов и долгосрочным закреплением лесных участков за этими организациями (на срок не менее пяти лет). Целесообразно также предусмотреть механизм быстрого принятия решений о передаче лесных участков, высвобождающихся из аренды, за такими лесохозяйственными организациями.

В частности, должен быть проанализирован опыт выполняющего аналогичные функции государственного предприятия «Лесная служба «Метсахалитус»» (Metsahalitus, Финляндия) и Швеции.

Ориентировочные затраты федерального бюджета на прямое сметное финансирование первоочередных лесохозяйственных мероприятий, связанных с противопожарным обустройством лесов, должны составить около 10 млрд руб. в год.

### Восстановление централизованной системы авиационной охраны лесов и тушения крупнейших пожаров

В настоящее время Лесной кодекс не предусматривает возможности существования централизованной специализированной системы авиационной охраны лесов и тушения крупнейших пожаров. Региональные подразделения бывшей единой системы авиалесоохраны сейчас переданы органам государственной власти субъектов РФ. Финансирование их работы осуществляется в рамках субвенций из федерального бюджета на осуществление отдельных переданных полномочий. Такая система управления организациями, осуществляющими авиационную охрану лесов, не позволяет принимать быстрые решения о переброске сил и средств из одного региона в другой (до введения нового Лесного кодекса решения принимались и исполнялись в течение суток, сейчас на это требуется несколько недель) и обеспечивать их экономически эффективное использование. Необходимо восстановить централизованную систему авиационной охраны лесов и тушения крупнейших пожаров, обладающую региональными подразделениями (авиаотрядами) в федеральных округах Российской Федерации с финансированием непосредственно из федерального бюджета.

Ориентировочные затраты федерального бюджета на восстановление системы авиационной охраны лесов и тушения крупнейших пожаров с учетом необходимости пополнения оборудования должны составить не менее 15 млрд руб. в год.

### Исключение возможности существования «бесхозных» лесных насаждений и лесополос

В настоящее время действие Лесного кодекса в явном виде распространяется только на леса, расположенные на землях лесного фонда, землях ООПТ, землях обороны и безопасности, и на городские леса (при этом Кодекс не определяет однозначно ни понятие «лес», ни понятие «городские леса»). На значительную часть лесов и лесополос действие Лесного кодекса не распространяется; соответственно, в этих лесах не осуществляется государственного пожарного надзора, не проводятся мероприятия по обеспечению пожарной безопасности и, как правило, не тушатся пожары, пока они не начинают угрожать каким-либо иным категориям земель и объектам. В первую очередь это касается лесов и защитных лесополос, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения.

Следует особо отметить, что пожары в лесах и лесополосах на землях сельскохозяйственного назначения угрожают населенным пунктам и хозяйственным объектам, поскольку очень часто эти пункты и объекты бывают окружены именно такими лесами.

Необходимо в явном виде определить сферу действия лесного законодательства, установив, что его действие распространяется на все леса (по крайней мере в части, касающейся пожарной безопасности). Для того чтобы эта норма





начала реально работать, в Лесной кодекс необходимо ввести определение понятия «лес».

Тушение лесных пожаров и проведение мероприятий по обеспечению пожарной безопасности в лесах, на которые в настоящее время не распространяется действие Лесного кодекса (в первую очередь в лесах и лесополосах на землях сельскохозяйственного назначения), не должны рассматриваться как нецелевое расходование средств федерального бюджета.

Ориентировочные расходы федерального бюджета на обеспечение пожарной безопасности в лесах, на которые в настоящее время не распространяется действие лесного законодательства, должны составить около 2 млрд руб. в год.

## Дебюрократизация системы управления лесами (снижение объемов бумаготворчества)

Сейчас основная часть рабочего времени руководителей и специалистов лесного хозяйства тратится на подготовку всевозможной планово-отчетной документации, предоставление разнообразной информации вышестоящим и надзорным органам и тому подобную деятельность (бумаготворчество). Результаты опроса, проведенного Гринпис России, показывают, что в среднем на бумаготворчество они расходуют около 76 % рабочего времени. Это означает следующее: при штатной численности работников органов управления лесами, лесничеств и лесопарков около 12 тыс. человек эффективная численность этих работников составляет лишь около 3 тыс. человек, что очень мало для лесов нашей страны.

Необходимо радикально сократить количество планово-отчетной документации, которую должны производить органы управления лесами, и обеспечить защиту органов управления лесами (лесничеств и лесопарков, а также органов управления лесами в субъектах РФ) при проведении контрольных и надзорных мероприятий. Это может быть сделано по аналогии с тем, как на законодательном уровне обеспечена защита юридических лиц и предпринимателей при осуществлении государственного и муниципального контроля.

Сокращение объемов бумаготворчества в системе государственного управления лесами позволит высвободить рабочее время специалистов и руководителей лесного хозяйства и использовать его для выполнения важных государственных задач. Четырехкратное по сравнению с существующим в настоящее время уровнем сокращение объемов бумаготворчества будет эквивалентно экономии средств федерального бюджета в объеме не менее 6 млрд руб. в год.

## Введение запрета на выжигание сухой травы, стерни, соломы и тростника

Одной из главных причин возникновения лесных пожаров являются палы сухой травы, стерни и тростника, а также сжигание соломы. Такие палы широко применяются сельскохозяйственными предприятиями как самый простой и дешевый способ очистки земель от бурьяна, кустарника, соло-

мы. Кроме того, сухую траву часто поджигают из баловства, особенно школьники, копирующие действия взрослых. Травяные палы зачастую возникают на результате попыток «контролируемого» сжигания травы на участках, примыкающих к деревьям или лесным массивам. Как правило, пущенный «под контролем» огонь распространяется на большие территории и выходит из-под контроля. Фактически «контролируемое» выжигание, проводимое многими сельскохозяйственными и лесохозяйственными предприятиями, представляет собой «рекламу» травяных палов и способствует их массовому распространению.

Многие пожары, приведшие к гибели населенных пунктов и людей в 2010 г., возникли в результате палов сухой травы, в частности пожары, произошедшие в начале сентября в Волгоградской, Саратовской и Самарской обл.

В настоящее время действующее законодательство не содержит прямого и однозначного запрета на выжигание сухой травы, стерни, соломы и тростника, в том числе на территориях, примыкающих к лесам и торфяникам.

Необходимо введение полного и безусловного запрета на выжигание сухой травы, стерни, соломы и тростника, а также на сжигание любых иных растительных остатков на природных территориях в течение пожароопасного сезона и разведение огня на торфяниках. Соответствующие изменения должны быть внесены как в Лесной кодекс, так и в Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».

Введение полного и безусловного запрета выжигания сухой травы, стерни, соломы и тростника расходов из федерального бюджета не потребует, контроль за выполнением данной меры в лесах и на участках, примыкающих к лесам, может осуществляться работниками государственной лесной охраны (после ее восстановления).

**Общее примечание.** Все указанные затраты — это дополнительные затраты по сравнению с объемом финансирования системы управления лесами в 2010 г. (существующий объем финансирования необходим и даже недостаточен для функционирования существующей системы управления лесами, без учета дополни-

тельных затрат на охрану лесов и обеспечения пожарной безопасности в них).

Таким образом, общие затраты федерального бюджета на лесное хозяйство в 2011 г. с учетом необходимых мер по обеспечению пожарной безопасности должны составить:

- 20 млрд руб. — поддержание существующей системы управления лесами;
- 20 млрд руб. — восстановление государственной лесной охраны;
- 10 млрд руб. — восстановление жизнеспособности лесохозяйственных организаций;
- 15 млрд руб. — восстановление централизованной авиалесоохраны;
- 2 млрд руб. — обеспечение пожарной безопасности в ныне «бесхозных» лесах.

Итого для восстановления минимально необходимого уровня пожарной безопасности в лесах в 2011 г. расходы федерального бюджета на лесное хозяйство не должны быть (без учета коррупционной составляющей и нецелевого расходования средств) менее 67 млрд руб.



© К. Кобяков



## Дополнительные меры по предотвращению и ликвидации последствий лесных пожаров 2010 г.

Помимо восстановления авиалесоохраны необходимо создавать профессиональные организации по тушению лесных пожаров — **пожарно-химические станции (ПХС)**. В каждом регионе должно быть несколько таких подразделений, хорошо оснащенных технически и укомплектованных профессиональными кадрами, которые могут тушить лесные пожары, знают их специфику и в экстремальных ситуациях способны управлять дополнительно привлеченными людьми (особенно волонтерами) и техникой. Постоянная численность персонала ПХС не должна быть большой. Необходимо привлекать временных (сезонных) рабочих, добровольные пожарные дружины и волонтеров для тушения пожаров.

Должна быть создана **эффективная система мониторинга пожарной ситуации и обнаружения природных пожаров космическими и авиационными средствами**. Необходимо создать эффективную национальную систему спутникового мониторинга пожаров с прямым приемом спутниковой информации государственными и **независимыми** принимающими станциями, причем с использованием данных не только зарубежных, но и отечественных спутников. В интересах страны необходима более широкая межведомственная и международная кооперация по мониторингу массовых пожаров в лесах. Информация о пожарах, полученная со спутников, должна быть доступна лесохозяйственным организациям, арендаторам и общественным организациям в режиме реального времени. Для этого в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ необходимо внести поправки, состоящие в том, что все несекретные информационные продукты, включая спутниковые снимки, аэрофотоснимки и геоинформационные системы (ГИС), полученные в ходе госзакупок из средств бюджетов, должны находиться в бесплатном доступе на сайте заказавшего их органа государственного управления. Это позволит избежать неофициальной торговли уже оплаченной из средств бюджета информацией, в том числе позволит обеспечить прямой прием спутниковой информации всеми заинтересованными сторонами.

Помимо пересмотра и совершенствования лесного законодательства требуется **совершенствование смежного законодательства**, в том числе Кодекса об административных пра-

вонарушениях и Уголовного кодекса, а также целого ряда нормативных и законодательных актов, связанных с выполнением лесохозяйственных работ, например Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, не предусматривающего возможности оценки профессионализма и технической оснащенности претендентов — единственным критерием для выбора исполнителя является предложенная им цена. В результате проведенных согласно данному закону аукционов на тушение лесных пожаров в этой области появились различные неизвестные и непрофессиональные компании.

Необходимо развивать **профилактическую работу**. В частности, в течение всего пожароопасного сезона следует привлекать СМИ, освещая в них в рамках социальной рекламы противопожарную тематику. Могут проводиться и другие социальные профилактические проекты, в том числе по развитию добровольных пожарных дружин, аналогично большой информационной противопожарной кампании в США (Smokey Bear). В качестве профилактической работы может рассматриваться и создание **муниципальных планов по профилактике и тушению лесных пожаров**. Каждый муниципалитет, в котором есть угроза возникновения лесных или степных пожаров, должен иметь оперативный план действий.

В отношении **ликвидации последствий лесных пожаров** необходимо разобрать горельники максимально быстро. После пожаров 2010 г., по самым скромным подсчетам независимых экспертов, площадь погибающих насаждений составит 300-400 тыс. га, а это несколько десятков миллионов кубических метров древесины, что может привести к серьезной вспышке массового размножения вредителей и болезней с последующим массовым усыханием древостоев (как произошло в Канаде в начале 2000-х годов).

**Восстановление лесов естественным образом** на такой территории и после таких катастрофических пожаров будет происходить относительно медленно. Для ряда территорий может быть рекомендовано развитие искусственного лесовосстановления с использованием значительного количества посадочного материала. Для этого можно предложить строительство теплиц финского или шведского типа для выращивания посадочного материала с закрытой корневой системой. Скандинавская технология позволяет получать до двух-трех ротаций (урожаев) сеянцев год. Кроме того, с помощью общественности из восстановления лесов целесообразно сделать народную акцию. За рубежом дни посадки леса возглавляют первые лица государства или королевские особы.



## Борьба с лесными пожарами в Европейском Союзе<sup>1</sup>

**Э. Шульте**, генеральный директорат по вопросам окружающей среды (DG ENV), Европейская комиссия

Для решения проблемы лесных пожаров имеется ряд общих для стран ЕС средств, в основе которых лежат политики, прямо или косвенно относящиеся к лесам, например политика охраны окружающей среды, политика в отношении климата, политика развития сельских районов,

региональная политика, политика защиты гражданского населения и политика проведения научных исследований.

### Постановление (ЕЭС) № 2158/91 о защите лесов в Европейском Союзе от пожаров

Схема, установленная Постановлением (ЕЭС) № 2158/92, предусматривала значительное совместное финансирование (123,7 млн евро на период 1992–2002 гг.) мер по проведению мониторинга и профилактики пожаров странами ЕС, подверженными риску пожаров.

Примерно 50 % этих средств использовано для создания и усовершенствования инфраструктуры, нацеленной на профилактику (точки водоснабжения, лесные дороги, противо-

<sup>1</sup> Представлено на парламентских слушаниях в Государственной Думе 23 сентября 2010 г. Алберто Вольпато, советником по сельскому хозяйству Представительства ЕС в Российской Федерации.



пожарные просеки и лесохозяйственные мероприятия), 30 % — на технические средства наблюдения, 16 % — на информационные и просветительские кампании и на проведение специальной подготовки, примерно 4 % — на аналитические исследования и географические информационные системы.

В настоящий момент основное финансирование мер по профилактике лесных пожаров и восстановлению после пожаров поступает в рамках реализации политики развития сельских районов.

## Развитие сельских районов

Постановление Совета (ЕС) № 1698/2005 от 20 сентября 2005 г. о поддержке развития сельских районов предусматривает ряд мер, направленных на обеспечение устойчивого использования отведенных под лесные массивы земель через посадку лесов на сельскохозяйственных землях (ст. 43), создание агролесоводческих систем на сельскохозяйственных землях (ст. 44), посадку лесов на землях несельскохозяйственного назначения (ст. 45), восстановление потенциала лесов и реализацию профилактических мер (ст. 48).

## Центр мониторинга и информации

Центр мониторинга и информации (ЦМИ) под управлением Европейской комиссии в Брюсселе является операционным центром механизма ЕС по защите гражданского населения. Центр доступен круглосуточно, его функционирование обеспечивают дежурные сотрудники, работающие по-сменному. Он предоставляет странам доступ к объединенным средствам ЕС по защите гражданского населения: любая страна, пострадавшая от крупной катастрофы, — как внутри ЕС, так и за его пределами — может обратиться через ЦМИ с просьбой об оказании помощи.

## Фонд регионального развития

Профилактика риска является одним из приоритетных направлений работы Европейского фонда регионального развития (ЕФРР) на период 2007–2013 гг. и преследует три цели — развитие сотрудничества, повышение конкурентоспособности регионов и занятости, а также территориальное сотрудничество. ЕФРР может частично участвовать в финансировании подготовки и реализации планов и мер по профилактике и ликвидации рисков природных катастроф, таких как лесные пожары.

## Фонд солидарности ЕС

Фонд солидарности Европейского Союза создан Постановлением Совета Европы № 2012/2002 от 11 ноября 2002 г.

Возможность получения финансовой помощи от Фонда солидарности зависит от соответствия критериям по использованию средств Фонда, изложенным в Постановлении. Правила, регулирующие использование данного средства, допускают возможность выделения средств в случае крупной природной катастрофы. Для получения помощи оценочная сумма общего прямого ущерба должна превысить 3 млрд евро в ценах 2002 г. или 0,6 % валового национального дохода государства — заявителя (в зависимости от того, какая сумма меньше).

При этом финансовая помощь от Фонда может быть использована только лишь для ограниченного количества экстренных мер, предпринимаемых органами власти, например, для восстановления жизненно важной инфраструктуры, предоставления временного жилья или финансирования спасательных служб. Фонд не возмещает убытки отдельным

лицам и организациям, включая сектор сельского и лесного хозяйства<sup>1</sup>.

## Экспертная группа Европейской комиссии по лесным пожарам

С 1998 г. Европейская комиссия дважды в год созывает экспертную группу по лесным пожарам. Заседания организует Генеральный директорат по вопросам окружающей среды и Центр совместных исследований. В мае 2010 г. прошло первое заседание в г. Родос (Греция), второе запланировано на ноябрь в г. Испра (Италия).

В заседаниях рабочей группы участвуют эксперты, назначенные национальными органами власти (как из ЕС, так и из-за его пределов), с различной специализацией и различными обязанностями в рамках своих национальных структур (охрана окружающей среды, сельское хозяйство, защита гражданского населения, обеспечение общественного порядка), а также специалисты других подразделений Европейской комиссии и других институтов ЕС, FAO и UNCED.

## Европейская система информации о лесных пожарах

Европейская система информации о лесных пожарах является основным результатом деятельности экспертной группы<sup>2</sup>. С самого начала система формирует и контролирует «единое ядро данных о лесных пожарах», которое формируется на основании Постановления № 2158/92 о защите лесов в Европейском Союзе от пожаров и Постановления № 2152/2003 о мониторинге лесов в ЕС.

Европейская комиссия поддерживает регулярные двусторонние контакты с Российской Федерацией на уровне экспертов по лесным пожарам.

Поддержка деятельности FAO<sup>3</sup>:

Экспертная группа по лесным пожарам оказывает поддержку в реализации **рекомендаций по управлению пожарами**, разработанных широкой группой заинтересованных лиц (с учетом адаптации к европейским условиям), а также в реализации **рекомендаций по профилактике пожаров**, ставших результатом семинара, который прошел в г. Сабудия (Италия) в мае 2008 г.

## Достижения

**Зеленой книгой о защите лесов и информации** Комиссия положила начало дебатам о защите лесов и информационных системах о лесах, предусмотренных Белой книгой «Адаптация к климатическим изменениям: европейская основа для действий» (документ COM(2009) 147).

Совет Европы 11 июня 2010 г. подготовил заключение по данному документу, ожидается заключение Европейского парламента. Европейский социально-экономический комитет и Комитет регионов представили свое мнение по Зеленой книге. В данный момент проводится анализ общественных консультаций по Зеленой книге, отчет будет представлен Совету до конца 2010 г.

Комиссия также работает над реализацией **подхода Европейского Союза к предотвращению природных и антропогенных катастроф (документ COM (2009) 82 окончательный)**.

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/solidar/solid\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/solidar/solid_en.htm)

<sup>2</sup> <http://effis.jrc.ec.europa.eu/>

<sup>3</sup> <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/k2891e/k2891e00.pdf>



В контексте этого Совет ЕС принял:

- 26 апреля 2010 г. заключение о профилактике лесных пожаров в ЕС.
- 10 мая 2010 г. заключение о предотвращении катастроф. Европейский парламент принял:
- в сентябре 2009 г. Постановление о лесных пожарах летом 2009 г.
- Отчет о собственной инициативе (Комитет по вопросам окружающей среды (ENVI)) с участием соответствующих комитетов Европейского парламента (Сельскохозяйственный комитет (AGRI), Комитет регионов (REGIO), Комитет по гражданским свободам, правосудию и внутренним делам (LIBE)).

Европейский социально-экономический комитет и Комитет регионов приняли также заключения<sup>1</sup>.

**В будущем ожидается принятие следующих документов и проведение мероприятий:**

- **конец 2010 г.:**
  - рекомендации по методам картирования, оценки и анализа рисков и угроз,
  - заключение Совета об инновационных решениях для финансирования мер по предотвращению катастроф;
- **конец 2011 г.:**
  - самостоятельное проведение странами ЕС оценки рисков,
  - межотраслевой обзор ключевых рисков, с которыми может столкнуться Сообщество в будущем, на основе национальных оценок рисков, проведенных странами ЕС к концу 2011 г.;

• **конец 2012 г.:**

- рекомендации по минимальным стандартам предотвращения катастроф,
- различные отчеты, оценки, выводы и консультации, а также процессы между институтами ЕС покажут пути дальнейшего углубления взаимодействия по вопросам реализации политики профилактики лесных пожаров на уровне ЕС.

Необходимо, чтобы после реформы Единой политики в сфере сельского хозяйства 2014 г. политика развития регионов наделила страны ЕС эффективными средствами в данном вопросе. Альтернативой может стать введение отдельного законодательства относительно лесных пожаров с независимым финансированием.



© К. Кобяков

Приложение  
к решению Комитета от 7 октября 2010 г. № 132.3

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПЯТОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ, ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ И ЭКОЛОГИИ**

23 сентября 2010 г.

Государственная Дума

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
парламентских слушаний на тему:

**«Развитие системы правового обеспечения  
охраны лесов от пожаров»**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, исполнительных и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представителей лесного бизнеса, специализированных, научных и общественных организаций публичное обсуждение вопросов развития системы правового обеспечения охраны лесов от пожаров, участники заседания парламентских слушаний отмечают следующее.

Конституция Российской Федерации гарантирует право граждан на благоприятную окружающую среду и определяет, что природные ресурсы используются и охраняются

в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Учитывая, что леса имеют важнейшее климаторегулирующее, почво- и водозащитное значение, указанные положения Конституции невозможно осуществить в том числе без эффективной охраны лесов от пожаров.

Среди основных причин лесных пожаров лета 2010 года участниками парламентских слушаний были отмечены следующие:

- особые экстремальные условия погоды;
- беспечность и безответственное отношение граждан к лесу;

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/index.htm](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/index.htm)





- сельскохозяйственные палы;
- бездействие и неадекватные действия региональных властей;
- отсутствие надлежащего контроля и надзора в лесах;
- ослабление системы управления лесами, в том числе в части охраны лесов от пожаров.

Руководство страны оперативно отреагировало на проблему распространения лесных пожаров в центральной части России. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2010 года № 1398-р произведены кадровые изменения в руководстве Рослесхоза.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27 августа 2010 года № 1074 Правительству Российской Федерации передано руководство деятельностью Федерального агентства лесного хозяйства с наделением его полномочиями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, а также контролю и надзору в области лесных отношений.

Участники слушаний отметили, что такое решение позволит вывести на качественно новый уровень управление лесным хозяйством России. Проблема размытости и раздробленности полномочий по управлению лесами отмечалась как одна из системных его проблем. Сосредоточение в Рослесхозе всех необходимых для эффективного управления функций позволит оперативно и качественно решать текущие и перспективные задачи.

28 июля 2010 года Правительство Российской Федерации, а 21 сентября 2010 года Президент Российской Федерации утвердили перечни поручений заинтересованным федеральным органам исполнительной власти о внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации, в том числе по вопросам повышения эффективности охраны лесов от пожаров.

Таким образом, была констатирована необходимость совершенствования лесного законодательства и обозначен основной вектор движения в данном направлении.

Участники слушаний отметили, что новое лесное законодательство изменило систему управления лесным хозяйством, в первую очередь тех его частей, которые связаны с охраной, защитой и воспроизводством лесов.

Концепция Лесного кодекса Российской Федерации (далее — Лесной кодекс) построена на децентрализации системы управления лесами, передаче полномочий по их управлению субъектам Российской Федерации. В этой связи Лесной кодекс в качестве ответственных за охрану лесов от пожаров и выполняющих главную роль в борьбе с лесными пожарами определяет субъекты Российской Федерации.

Экстремальная ситуация, возникшая этим летом, показала, что некоторые регионы не справляются с этой задачей. При реализации концепции Лесного кодекса одни регионы, создавая свои управленческие структуры, сохранили кадровый состав и специализированную пожарную технику, правильно спланировали ведение лесного хозяйства и наладили должным образом контроль и надзор. Другие регионы имевшийся потенциал разрушили, а новый не создали. При этом требования пожарной безопасности в лесах не выполнялись, их соблюдение не контролировалось, а меры воздействия к нарушителям, предусмотренные законодательством, не принимались. Именно такое бездействие властей и стало одной из причин пожаров.

Указанные обстоятельства диктуют необходимость установления надлежащего и эффективного контроля федерального центра за переданными регионам полномочиями в области лесных отношений.

В соответствии с пунктом 5 части 9 статьи 83 Лесного кодекса уполномоченный федеральный орган исполнительной власти осуществляет подготовку предложений об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации и вносит эти предложения при необходимости в Правительство Российской Федерации для принятия решений.

Однако применение указанного механизма невозможно ввиду отсутствия у федерального органа исполнительной власти функции по осуществлению оценки эффективности исполнения регионами переданных полномочий и порядка подготовки предложений об их изъятии.

Устранить правовые преграды и реализовать на практике заложенный в Лесном кодексе механизм контроля над исполнением регионами переданных полномочий предложено участниками слушаний.

Участники парламентских слушаний отметили, что предусмотренная Лесным кодексом система государственного лесного контроля и надзора, а также государственного пожарного надзора в лесах (далее — государственный лесной контроль и надзор) не является равноценной заменой государственной лесной охране, поскольку осуществляется путем проведения периодических (один раз в 3 года) проверок. Причем такая проверочная деятельность осуществляется немногочисленными сотрудниками, наделенными недостаточным объемом полномочий, а все контрольные мероприятия строго регламентируются Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального надзора».

Также следует учитывать, что органы государственного лесного контроля и надзора не имеют надлежащих полномочий по контролю за физическими лицами, находящимися в лесу, а уполномочены проводить проверки только в отношении хозяйствующих субъектов (юридических лиц или индивидуальных предпринимателей) на арендованных лесных участках на соответствие их деятельности законодательству. При этом согласно данным Рослесхоза только 15 % земель лесного фонда передано в аренду.

Указанные обстоятельства отрицательно сказываются на обеспечении правопорядка в лесах, в том числе пожарной безопасности.

В связи с изложенным участники слушаний отметили необходимость установления в Лесном кодексе правовых основ осуществления государственной лесной охраны. Особо указано на необходимость наделения лиц, обеспечивающих такую охрану, широкими и действенными полномочиями по пресечению правонарушений в лесах и привлечению виновных лиц к ответственности.

Также нашли поддержку следующие предложения по дальнейшему совершенствованию государственного лесного контроля и надзора.

1) Федеральным законом от 28 декабря 2009 года № 380-ФЗ внесены изменения в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, согласно которым право рассматривать дела об административных правонарушениях предоставляется только руководителям соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их заместителям.

Фактически после указанных изменений правом привлечения к административной ответственности за лесные правонарушения в одном регионе обладают от 2 до 4 человек в зависимости от организационно-штатной структуры



органа управления лесами субъекта Российской Федерации.

Однако статистика показывает, что, например, только в Вологодской области за 2009 год совершено 5471 административное правонарушение. Справиться с таким объемом работы указанным количеством уполномоченных должностных лиц практически невозможно.

В этой связи представляется целесообразным расширить круг должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных рассматривать дела об административных нарушениях.

2) Федеральным законом от 28 декабря 2009 года № 380-ФЗ внесены изменения в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, согласно которым сотрудники государственных учреждений, осуществляющие государственный контроль и надзор, вправе составлять протоколы об административных правонарушениях только по двум составам лесонарушений (часть 2 статьи 8.28 и статья 8.32 КоАП РФ).

При этом не было учтено, что в большинстве регионов России осуществление государственного контроля и надзора возложено именно на государственные учреждения, подведомственные органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Расширение составов административных правонарушений, по которым сотрудникам учреждений будет предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях, позволит существенно повысить эффективность осуществления государственного контроля и надзора в лесах.

3) Статьи Лесного кодекса, распределяющие полномочия между федеральным центром и регионами в области лесных отношений, не содержат указания, в чьей компетенции находится полномочие по установлению перечня должностных лиц, осуществляющих государственный пожарный надзор в лесах.

Представляется целесообразным закрепить осуществление указанного полномочия за органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках делегированных полномочий по аналогии с государственным лесным контролем и надзором.

Экстремальная ситуация с распространением лесных пожаров, сложившаяся этим летом в центральной части России, заставила пересмотреть систему организации и обеспечения пожарной безопасности в лесах.

Так, по мнению участников парламентских слушаний, не выдержали «испытания огнем» положения статьи 19 Лесного кодекса, согласно которым работы по тушению лесных пожаров осуществляют организации, победившие на проводимых регионами торгах. Анализ практики регионов показал, что рынок услуг в этой сфере не сформирован.

Исходя из изложенного, функции по тушению пожаров в лесах целесообразно закрепить за государственными (муниципальными) бюджетными учреждениями, отказавшись от системы размещения заказов на выполнение таких работ в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Это позволяет не только оперативно тушить лесные пожары, но и своевременно и безотлагательно в случае необходимости закупать специализированную технику и другие средства, обучать и содержать штат квалифицированных специалистов по тушению пожаров.

Участники слушаний отметили, что в России должна быть создана эффективная национальная система спутни-

кового мониторинга пожаров, обеспечивающая прямой прием информации как государственными, так и независимыми, в том числе общественными, принимающими станциями.

Как указывалось выше, основной причиной лесных пожаров является человеческий фактор.

С начала пожароопасного сезона 2010 года различные ограничения на доступ граждан или транспорта в леса, а также на проведение работ в них, вводились примерно в 30 субъектах Российской Федерации. При этом люди продолжали жечь костры, жарить шашлыки в лесах, курить и прочими возможными способами способствовать возникновению новых лесных пожаров, несмотря на все эти запреты.

В настоящее время статья 8.32 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации предусматривает для граждан максимальный штраф в размере 1,5 тысячи рублей за нарушение Правил пожарной безопасности в лесах.

В этой связи ужесточение наказания за нарушение указанных правил будет способствовать улучшению пожарной обстановке в лесах.

Особый интерес вызывает анализ состояния законности в сфере охраны лесов от пожаров, проведенный Генеральной прокуратурой Российской Федерации в пожароопасный период 2010 года по результатам более 12 тысяч проверок.

Среди выявленных недостатков Генеральной прокуратурой Российской Федерации были отмечены следующие.

1) Финансирование регионами мероприятий по профилактике и тушению лесных пожаров ограничивались в основном размером средств, выделенных из федерального бюджета.

Предложение Рослесхоза о направлении не менее 50 % доходов, поступающих в региональные бюджеты от использования лесов, на мероприятия по охране и защите лесов в большинстве случаев главами администраций субъектов Российской Федерации оставлено без внимания.

Запланированная ими в 2010 году доля на охрану лесов от пожаров в общих расходах не превышает 9 %, а в Республике Марий Эл, Белгородской, Брянской, Владимирской, Нижегородской, Саратовской и других областях расходы на эти цели вообще не планировались.

2) Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не всегда используют данные информационной системы дистанционного космического мониторинга лесных пожаров, с помощью которой можно оперативно реагировать на изменение лесопожарной обстановки во всех регионах России. Это приводит к позднему обнаружению пожаров и распространению их на больших площадях и, соответственно, к росту затрат на их ликвидацию.

3) В целях ограничения распространения и ликвидации лесных пожаров в субъектах Российской Федерации, не располагающих достаточными средствами пожаротушения, возникла необходимость маневрирования этими средствами между регионами. Однако законодательно данный вопрос не урегулирован.

Так, в 2009 году в условиях высокой и чрезвычайной горимости лесов в отдельных регионах Сибири и Дальнего Востока (Республика Бурятия, Забайкальский, Приморский края и др.) имела место острая необходимость в дополнительных ресурсах пожаротушения, которыми данные регионы не располагали. В текущем году такая необходимость возникла в центральной части России.



Обеспечить в таких случаях межрегиональное маневрирование силами и средствами пожаротушения субъектов Российской Федерации возможно только на основании соглашений между Рослесхозом и субъектами Российской Федерации, а также самими субъектами. Однако регионы иногда пренебрегают необходимостью заключения таких соглашений.

В заключении участники парламентских слушаний согласились с необходимостью корректировки на следующий год федерального бюджета в части финансирования лесного хозяйства и выделения субвенций регионам на осуществление ими переданных полномочий в области лесных отношений.

Существующее сейчас финансирование не может обеспечить надлежащую и достаточную охрану лесов от пожаров, в частности необходимо увеличить финансирование на очистку лесов после пожаров, чтобы подготовить их к лесовосстановлению. Учитывая износ материально-технической базы регионов, следует выделить им дополнительные средства и на эти цели.

Проанализировав возможные направления развития системы правового обеспечения охраны лесов от пожаров, участники заседания парламентских слушаний **рекомендуют**:

#### **1. Субъектам права законодательной инициативы:**

1.1. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в:

1.1.1. Лесной кодекс Российской Федерации в части:

а) закрепления за уполномоченным федеральным органом исполнительной власти права осуществлять оценку эффективности исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий на основании утвержденной им методики, а в случае необходимости вносить предложения в Правительство Российской Федерации об изъятии таких полномочий в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

б) установления правовых основ осуществления государственной лесной охраны, определения лиц, ответственных за обеспечение такой охраны, и их полномочий;

в) предоставления права органам государственной власти, органам местного самоуправления размещать заказы по тушению лесных пожаров в специализированных учреждениях вне порядка, установленного Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

г) закрепления за органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по установлению перечня должностных лиц, осуществляющих государственный пожарный надзор в лесах.

1.1.2. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации в части:

а) ужесточения ответственности за нарушение правил пожарной безопасности в лесах;

б) расширения круга должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных рассматривать дела об административных нарушениях;

в) расширения составов административных правонарушений, по которым сотрудники учреждений имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях.

#### **2. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Рассмотреть вопрос о внесении изменения в Правила пожарной безопасности, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня

2007 года № 417, в части установления полного запрета на выжигание сухой травы в лесах и на землях, примыкающих к лесам.

2.2. Принять меры к созданию национальной системы спутникового мониторинга лесных пожаров.

2.3. Рассмотреть вопрос о нормативном закреплении обязанности органов государственной власти субъектов Российской Федерации направлять не менее 50 % доходов, поступающих в региональные бюджеты от использования лесов, на мероприятия по охране и защите лесов.

2.4. Рассмотреть вопрос о нормативном обеспечении межрегионального и межведомственного маневрировании силами и средствами пожаротушения.

2.5. При определении основных параметров проекта федерального бюджета на 2011 год, на плановый период 2012 и 2013 годов, а также на последующие годы увеличить бюджетные ассигнования по подразделам «Лесное хозяйство» и «Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» в части обеспечения пожарной безопасности в лесах.

#### **3. Федеральному агентству лесного хозяйства:**

провести проверки исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации требований законодательств в части организации и обеспечения охраны лесов от пожаров, а также расходования субвенций, выделенных из федерального бюджета на эти цели.

#### **4. Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:**

обеспечить выполнение обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц.

#### **5. Исполнительным и законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

направить в Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии предложения, основанные на опыте субъектов Российской Федерации по совершенствованию законодательства в рассматриваемой области;

#### **6. Исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

6.1. Утвердить списки населенных пунктов и объектов инфраструктуры, находящихся в непосредственной близости от лесных массивов, расположенных на землях лесного фонда.

6.2. Утвердить схемы взаимодействия федеральных, региональных и местных органов власти по вопросам предотвращения и тушения лесных пожаров.

6.3. Обеспечить подписание соглашений о взаимодействии, межрегиональном и межведомственном маневрировании силами и средствами пожаротушения с Рослесхозом, МЧС России и субъектами Российской Федерации.

6.4. Направлять не менее 50 % доходов, поступающих в региональные бюджеты от использования лесов, на мероприятия по охране и защите лесов.

6.5. Использовать данные информационной системы дистанционного космического мониторинга лесных пожаров для оперативного реагирования на изменение лесопожарной обстановки в регионах России.

6.6. Организовать просвещение граждан по соблюдению правил пожарной безопасности в лесах и поведения в чрезвычайных ситуациях.

*Председатель Комитета*

*Е. А. Туголуков*

