

УДК 614.84

doi: 10.37657/vniipo.avpb.2023.35.94.007

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ У ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРИ ОБУСТРОЙСТВЕ ПРОТИВОПОЖАРНЫХ РАЗРЫВОВ ПО ГРАНИЦАМ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

Павел Павлович Кононко, Ольга Дмитриевна Ратникова, Наталья Васильевна Перегудова, Максим Александрович Шарапов

Всероссийский ордена «Знак Почета» научно-исследовательский институт противопожарной обороны Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (ФГБУ ВНИИПО МЧС России), г. Балашиха, Московская область, Россия.

Аннотация. В данной статье авторами рассмотрены нормативные правовые акты, регламентирующие порядок создания и содержания противопожарных разрывов по границам населенных пунктов в целях обеспечения нераспространения лесных (природных) пожаров на территории населенных пунктов. Выявлены проблемы, связанные с установлением ответственного за выполнение вышеуказанных мероприятий в случаях, когда границы населенных пунктов могут относиться к разным типам территорий с разными зонами их использования. Тезисно изложены предложения по решению выявленных проблем.

Ключевые слова: пожарная безопасность, органы местного самоуправления, противопожарные разрывы, лесные (природные) пожары, защита населенных пунктов

Для цитирования: Кононко П.П., Ратникова О.Д., Перегудова Н.В., Шарапов М.А. Проблемные вопросы, возникающие у органов местного самоуправления при обустройстве противопожарных разрывов по границам населенных пунктов // Актуальные вопросы пожарной безопасности. 2023. № 3 (17). С. 50–55. <https://doi.org/10.37657/vniipo.avpb.2023.35.94.007>.

PROBLEMATIC ISSUES ARISING FROM LOCAL AUTHORITIES DURING THE ARRANGEMENT OF FIRE BREAKS ALONG THE BORDERS OF SETTLEMENTS

Pavel P. Kononko, Olga D. Ratnikova, Natalia V. Peregudova, Maxim A. Sharapov

All-Russian Research Institute for Fire Protection (VNIIPPO), the Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters (EMERCOM of Russia), Balashikha, Moscow region, Russia.

Abstract. In this article the authors consider the normative legal acts regulating the order of creation and maintenance of fire breaks along the borders of settlements in order to ensure non-proliferation of forest (natural) fires on the territory of settlements. There are revealed the problems associated with assignment of person responsible for the implementation of the above measures in cases where the boundaries of settlements may belong to different types of territories with different usage areas. Proposals for solving the identified problems are briefly outlined.

Keywords: fire safety, local authorities, fire breaks, forest (natural) fires, protection of settlements

For citation: Kononko P.P., Ratnikova O.D., Peregudova N.V., Sharapov M.A. Problematic issues arising from local authorities during the arrangement of fire breaks along the borders of settlements. *Aktual'nye Voprosy Pozharnoi Bezopasnosti – Current Fire Safety Issues*, 2023, no. 3, pp. 50-55. (In Russ.). <https://doi.org/10.37657/vniipo.avpb.2023.35.94.007>.

Вопрос о создании и содержании противопожарных разрывов по границам населенных пунктов в целях обеспечения нераспространения лесных (природных) пожаров на территории населенных пунктов является наиболее дискуссионным, поскольку земельные участки, относящиеся к противопожарным разрывам по границам населенных пунктов, могут быть в ведении органов местного самоуправления (быть расположенными в границах населенного пункта), могут относиться к межселенным территориям, могут находиться в границах лесничеств. Кроме того, леса и участки, заросшие камышовыми и (или) тростниковыми зарослями, древесно-кустарниковой растительностью, могут располагаться на землях различных категорий и относиться к различным видам собственности.

В этой связи ответственность за создание и содержание противопожарных разрывов возлагается на различные субъекты правоотношений, что приводит к размыванию ответственности и затрудняет выполнение требований противопожарного режима в Российской Федерации по обеспечению пожарной безопасности населенных пунктов.

Так, например, возникает сложность с определением ответственного за реализацию противопожарных мероприятий в случае, когда населенный пункт окружен особо охраняемой территорией. В соответствии со ст. 65 Водного кодекса Российской Федерации [1] в границах водоохранных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности, в том числе распашка земель.

Согласно п. 11 постановления Правительства Российской Федерации от № 1509 [2] в лесах, расположенных в водоохранных зонах, а также в нерестоохранных полосах лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, запрещаются сплошные рубки лесных насаждений, за исключением ряда случаев, предусмотренных ст. 111 Лесного кодекса Российской Федерации [3].

Аналогичный запрет установлен и п. 17 постановления Правительства Российской Федерации № 1614 [4]: меры предупреждения лесных пожаров, связанные со сплошными рубками, запрещаются в лесах, расположенных в водоохранных зонах, а также выполняющих функции защиты природных и иных объектов.

Одновременно с этим ст. 69 Федерального закона № 123-ФЗ [5] определено, что противопожарные расстояния должны обеспечивать нераспространение пожара от лесных насаждений в лесничествах (лесопарках) до зданий и сооружений, расположенных вне территорий лесничеств и лесопарков, на территории лесничеств (лесопарков), а также от лесных насаждений вне лесничеств (лесопарков).

Кроме того, согласно п. 70 Правил противопожарного режима в Российской Федерации [6] (далее – ППР РФ), в целях исключения возможного перехода природных пожаров на территории населенных пунктов, подверженных угрозе лесных пожаров и других ландшафтных (природных) пожаров, до начала пожароопасного периода, а также при установлении на соответствующей территории особого противопожарного режима вокруг территории населенных пунктов создаются (обновляются) противопожарные минерализованные полосы шириной не менее 10 м или иные противопожарные барьеры.

П. 70 ППР РФ [6] устанавливает требования к созданию вокруг территории населенных пунктов минерализованных полос не менее 10 м или иных противопо-

пожарных барьеров в целях исключения возможного перехода природных пожаров на территории населенных пунктов, подверженных угрозе лесных пожаров и других ландшафтных (природных) пожаров, до начала пожароопасного периода, а также при установлении на соответствующей территории особого противопожарного режима.

Таким образом, возникает юридическая коллизия, когда нормативные правовые акты по пожарной безопасности требуют выполнения определенных противопожарных мер, а нормативные правовые акты, связанные с экологическим правом, наоборот, запрещают эти меры выполнять.

С одной стороны, при такой коллизии вступает в силу ст. 3 Федерального закона № 247-ФЗ [7], устанавливающая, что в случае действия противоречащих друг другу обязательных требований в отношении одного и того же предмета регулирования, подлежат применению те, которые установлены правовыми актами большей юридической силы. Однако в рассматриваемом нами случае и требование о выполнении противопожарных мероприятий, и запрет об их выполнении установлены Федеральными законами, имеющими равную юридическую силу.

Для выхода из этой ситуации в той же статье законодателем предусмотрено, что при невозможности выполнить требования нормативных актов равнозначной юридической силы необходимо соблюдать требования одного из них. В таком случае лицо считается добросовестно соблюдающим обязательные требования.

Вместе с тем такой подход кажется недостаточным для регулирования в сфере данных правоотношений. В соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации [8] человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а лесные пожары предоставляют собой явную угрозу в первую очередь жизни и здоровью граждан. Одновременно с этим ст. 42 Конституции Российской Федерации [8] установила, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Вырубка лесов в особо охраняемых зонах может нарушить экологический баланс, что, в свою очередь, нарушит право человека на благоприятную окружающую среду. Отсюда следует, что и то, и другое является охраняемыми законом ценностями.

Таким образом, обобщая вышеизложенное, авторами предлагается ряд основных тезисов на примере создания противопожарных разрывов как одного (и, возможно, наиболее спорного в плане разграничения ответственности) из мероприятий по пожарной безопасности.

Противопожарные разрывы в соответствии с Перечнем объектов лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов и резервных лесов, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации № 1283-р [9], относятся к объектам лесной инфраструктуры.

Прокладка противопожарных разрывов в соответствии со ст. 53.1 Лесного кодекса Российской Федерации [3] относится к мерам противопожарного обустройства лесов.

П. 2 ч. 6 ст. 42 Градостроительного кодекса Российской Федерации [10] предусматривает, что Проект планировки территории должен содержать описание положений, касающихся обеспечения пожарной безопасности, это является зоной ответственности органов местного самоуправления.

В соответствии с Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Министерство) [11] к полномочиям Министерства относятся:

в соответствии с п. 5.2.129(1) – утверждение порядка проектирования, создания, содержания и эксплуатации объектов лесной инфраструктуры (к которой в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации № 1283-р [9] и относятся противопожарные разрывы);

в соответствии с п. 5.2.139 – составление акта, устанавливающего нормы противопожарного обустройства лесов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что создание противопожарного разрыва, в том числе с целью нераспространения лесного пожара на территорию населенного пункта, относится к компетенции Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, если условно рассматриваемый лес находится в ведении Российской Федерации.

Вместе с тем граница ответственности Министерства проходит по границе леса, и само по себе обеспечение пожарной безопасности населенного пункта не входит в компетенцию Министерства.

Одновременно с этим следует также учитывать и вышеназванное положение ППР РФ [6]: создание минерализованных или иных противопожарных барьеров (к которым относятся и противопожарные разрывы) осуществляется в целях исключения возможного перехода природных пожаров – неконтролируемого процесса горения, стихийно возникающего и распространяющегося в природной среде, охватывающего различные компоненты природного ландшафта (ст. 1 Федерального закона № 69-ФЗ [12]).

Таким образом, невозможно возложить на Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации абсолютную обязанность по созданию противопожарных разрывов, направленных на исключение возможного перехода природных (и, как следствие, не только лесных) пожаров на территории населенных пунктов.

Стоит также учитывать и то, что условный населенный пункт может быть окружен особо охраняемой территорией, защищенной от сплошной вырубке федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

На сегодняшний день нет однозначного ответа как поступать в такой ситуации, однако тщательный анализ нормативных правовых актов позволяет предложить следующее.

В гл. XIX Земельного кодекса Российской Федерации [13] указано, что на различных землях Российской Федерации могут быть установлены зоны с особыми условиями использования территорий. Так, в соответствии со ст. 104 [13] одной из целей такого зонирования является защита жизни и здоровья граждан.

В свою очередь, в ст. 105 [13] «Виды зон с особыми условиями использования территорий» можно внести изменения в части дополнения видов зон с особыми условиями использования территорий категорий «зона минимальных расстояний от границы населенного пункта до границы лесного участка». Далее необходимо разработать нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации, утверждающий положение в отношении зон минимальных расстояний от границы населенного пункта до границы лесного участка, в соответствии с требованиями ст. 106 Земельного кодекса Российской Федерации [13].

Затем в порядке, установленном Градостроительным кодексом Российской Федерации [10], обеспечить включение зон минимальных расстояний от границы населенного пункта до границы лесного участка в состав земель населенных пунктов, с отнесением их к территориальным зонам специального назначения.

И последнее – внести изменения в Федеральный закон № 69-ФЗ [12] в ча-

сти возложения на органы местного самоуправления обязанности по созданию и содержанию противопожарных разрывов по границам населенных пунктов, подверженных угрозе лесных и других ландшафтных (природных) пожаров, кроме случаев, когда населенный пункт окружен особо охраняемой природной зоной, поскольку, полагаем, что реализация мер пожарной безопасности на таких территориях относится к исключительной компетенции Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, как органа исполнительной власти, осуществляющего выработку и реализацию государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере охраны окружающей среды, включая, в том числе, вопросы, касающиеся федерального государственного контроля (надзора) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий.

Список литературы

1. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ [Электронный ресурс]: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 12 апр. 2006 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26 мая 2006 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 21 сент. 2020 г. № 1509. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 дек. 2006 г. № 200-ФЗ [Электронный ресурс]: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 8 нояб. 2006 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 нояб. 2006 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 7 окт. 2020 г. № 1614. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 4 июля 2008 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 11 июля 2008 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Об утверждении Правил противопожарного режима в Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 16 сент. 2020 г. № 1479. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об обязательных требованиях в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 июля 2020 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 июля 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Об утверждении Перечня объектов лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов и резервных лесов [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 17 июля 2012 г. № 1283-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ [Электронный ресурс]: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 дек. 2004 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 дек. 2004 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 11 нояб. 2015 г. № 1219. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. О пожарной безопасности [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 18 нояб. 1994 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ [Электронный ресурс]: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 28 сент. 2001 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 10 окт. 2001 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**Статья поступила в редакцию 01.06.2023;
одобрена после рецензирования 06.07.2023;
принята к публикации 10.08.2023.**

Кононко Павел Павлович – начальник сектора; **Ратникова Ольга Дмитриевна** – старший научный сотрудник; **Перегудова Наталья Васильевна** – начальник отдела; **Шарапов Максим Александрович** – старший научный сотрудник.

Всероссийский ордена «Знак Почета» научно-исследовательский институт противопожарной обороны Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (ФГБУ ВНИИПО МЧС России), г. Балашиха, Московская область, Россия.

Pavel P. Kononko – Chief of Sector; **Olga D. Ratnikova** – Senior Researcher; **Natalia V. Peregudova** – Head of Department; **Maxim A. Sharapov** – Senior Researcher.

All-Russian Research Institute for Fire Protection (VNIIPO), the Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters (EMERCOM of Russia), Balashikha, Moscow region, Russia.