

Вестник Бурятской государственной сельскохозяйственной академии имени В.П. Филиппова. 2023. № 3 (72). С. 79–86.

Vestnik of Buryat State Academy of Agriculture named after V. Philipov. 2023;3(72):79–86.

Научная статья

УДК 630.432:349.6

doi: 10.34655/bgsha.2023.72.3.009

О НЕОБХОДИМОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ

**Андрей Маркелович Ерицов¹, Илья Михайлович Секерин²,
Алексей Александрович Кректунов³**

¹ФБУ «Авиалесоохрана», Пушкино, Россия

²Уральский государственный лесотехнический университет, Екатеринбург, Россия

³Уральский институт ГПС МЧС России, Екатеринбург, Россия

Автор, ответственный за переписку: Секерин Илья Михайлович, sekerinim@mail.ru

Аннотация. Проведен анализ горимости лесов и нормативно-правовых основ охраны лесов от пожаров, особенностей реагирования на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций в связи с лесными пожарами. Установлено, что показатели горимости за последние годы существенно выросли. В соответствии с Лесным кодексом от 06.12.2006 №200 ФЗ полномочия по охране лесов от пожаров на землях лесного фонда переданы уполномоченным органам субъектов Российской Федерации, при этом в случае введения режимов повышенной готовности, чрезвычайной ситуации в связи с лесными пожарами, процедуры привлечения дополнительных сил и средств пожаротушения из других регионов, а также сил и средств в рамках функциональной подсистемы РСЧС усложнены и занимают продолжительное время. Установлено, что межведомственное и межрегиональное взаимодействие по тушению лесных пожаров возможно только на основании заключаемых контрактов (договоров) между специализированными учреждениями. Рекомендуется совершенствовать нормативно-правовую базу межведомственного и межрегионального взаимодействия при тушении лесных пожаров.

Ключевые слова: лесные пожары, горимость лесов, чрезвычайные ситуации, РСЧС, межведомственные силы и средства.

Original article

REVISITING THE NECESSITY TO IMPROVE LEGAL REGULATIONS IN THE FIELD OF FOREST FIRE PROTECTION

Andrey M. Yeritsov¹, Ilya M. Sekerin², Alexey A. Krektunov³

¹FBU "Avialesookhrana", Pushkino, Russia

²The Ural State Forestry Engineering University, Yekaterinburg, Russia

³The Ural Institute of State Fire Service of Ministry of Emergency situations of Russia, Yekaterinburg, Russia

Corresponding author: Ilya M. Sekerin, sekerinim@mail.ru

Annotation. The article provides an analysis of forest fire frequency, legal and regulatory framework for the forests protection from fires, peculiarities of response to the prevention

and management of emergency situations in connection with forest fires. It was established that the flammability indicators have significantly increased in recent years. Under the Forest Code dated by 06.12.2006 № 200 Federal Law, the mandate to protect forests from fires on the lands of the forest fund was transferred to the authorized bodies of the constituent entities of the Russian Federation. In the case of imposing of high-alert emergency situations connected with forest fires, the procedures for involvement of additional fire-fighting forces and means from other regions as well as the forces and means within the functional subsystem of the Russian Unified Emergency Rescue Service is complicated and takes a long time. It was found out that interdepartmental and interregional cooperation to extinguish forest fires is possible only on the basis of contracts concluded between specialized institutions. It is recommended to improve the legal and regulatory framework of interdepartmental and interregional cooperation in extinguishing forest fires.

Keywords: forest fires, fire frequency, emergencies, Russian Unified Emergency Rescue Service, interdepartmental forces and facilities.

Введение. Общеизвестно, что лесные пожары были и остаются одной из важнейших проблем лесоводов как нашей страны, так и стран ближнего и дальнего зарубежья, имеющих леса. Библиография по вопросам совершенствования охраны лесов от пожаров чрезвычайно обширна [1–3]. Однако, несмотря на совершенствование способов тушения природных пожаров [4–6] и противопожарного устройства [7–10], изменить ситуацию в сторону снижения показателей фактической горимости лесов пока не удается. В пользу последнего вывода свидетельствует пожарная обстановка, сложившаяся на территории Российской Федерации в 2023 г. Естественно, что причин низкой эффективности работы лесопожарных служб несколько. Это меняющийся климат, способствующий увеличению продолжительности пожароопасного сезона и усилению интенсивности лесных пожаров, низкая сознательность граждан в соблюдении правил пожарной безопасности, недостаточная оснащенность средствами пожаротушения и так далее. Однако, анализируя причины недостаточной эффективности работы служб пожаротушения, нельзя не отметить и недостатки в нормативно-правовых документах, касающихся вопросов совершенствования охраны лесов от пожаров.

Цель исследований – анализ организации охраны лесов от пожаров в Российской Федерации и за рубежом; оценка

межведомственного и межрегионального маневрирования силами и средствами тушения пожаров и взаимодействия в рамках функциональной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) и разработка на этой основе предложений по ее совершенствованию.

Материалы и методы. В процессе исследований проанализированы существующая система организации охраны лесов от пожаров в нашей стране и за рубежом, нормативно-правовые документы, функциональная система РСЧС, существующая практика организации охраны лесов от пожаров.

Особое внимание в процессе выполнения работы уделялось анализу опыта организации обнаружения и тушения лесных пожаров, а также межведомственного и межрегионального взаимодействия при охране лесов от пожаров.

В основу исследований положен анализ показателей горимости лесов за последние годы в России, данные о ландшафтных пожарах на территории Российской Федерации и трансграничных территориях, в том числе на основе данных информационной системы дистанционного мониторинга ИСДМ-Рослехоз [11]. Особое внимание в работе было уделено социально-демографической ситуации, переходам огня из сопредельных территорий в леса и анализу наращивания сил и средств пожаротушения в рамках межве-

домственного и межрегионального взаимодействия.

Материалы и обсуждение. Природно-климатические изменения в последние годы способствуют увеличению продолжительности пожароопасных сезонов, при этом социально-демографическая ситуация способствует оставлению бесхозными ранее используемые сельскохозяйственные территории, что приводит к зарастанию кустарниковой и древесной растительностью бывших сельскохозяйственных угодий, которые, в свою очередь, представляют высокую пожарную опасность. Владельцы таких территорий отвечают за пожарную безопасность, однако они не всегда известны, это относится к владельцам паев колхозных и совхозных земель. Мероприятия по противопожарному обустройству на таких участках не проводятся, и в весенний период из-за неосторожного обращения с огнем или умышленного поджога с целью очистки территорий происходят неконтролируемые пожары. Такие выжигания часто большим фронтом переходят на земли лесного фонда, садовые товарищества и населенные пункты [12]. В соответствии с действующим законодательством охра-

ну лесов от пожаров на землях лесного фонда выполняют уполномоченные органы власти в области лесных отношений субъектов Российской Федерации, в лесах на территориях Минобороны России соответствующие управления и организации ведомства, на землях особо охраняемых территориях (ООПТ) федерального значения учреждения Минприроды России, а в городских лесах соответствующие учреждения муниципальных и региональных органов власти.¹ За тушение ландшафтных пожаров в соответствии с ФЗ № 69 от 21 декабря 1994 года “О пожарной безопасности” отвечают региональные органы власти.²

По данным космического мониторинга (ИСДМ-Рослесхоз), по состоянию на 24 апреля 2023 года на территории Российской Федерации зарегистрировано 5938 термоточек на общей площади 1 185,1 тыс. га. Из них 4 018 термоточек на площади 813 789 га приходится на термоточки, отмеченные региональными диспетчерскими службами (РДС) как земли иных категорий и сельхозназначения, что составляет 68% от количества и 69% от всей площади, пройденной огнем на территории России (табл. 1) [11].

Таблица 1 – Данные о термических аномалиях на 24 апреля 2023 г. по Федеральным округам

Федеральный округ	Всего термоточек		В т.ч. на землях иных категорий		На землях сельхозназначения		Доля термоточек не в лесном фонде, %	
	шт.	га	шт.	га	шт.	га	шт.	га
Северо-Западный (СЗФО)	495	29816	271	13547	139	14621	83	95
Центральный (ЦФО)	1394	13 375	621	6432	658	7603	92	97
Южный (ЮФО)	113	1 750	50	2885	31	13494	72	92
Северо-Кавказский (СКФО)	105	7629	67	2882	34	4432	96	96
Поволжский (ПФО)	347	3075	187	24780	34	3935	64	82
Уральский (УФО)	475	62798	177	46137	38	8368	45	87
Сибирский (СФО)	904	238417	474	201761	54	5438	58	87
Дальневосточный (ДФО)	2 105	656233	1155	336504	28	1970	56	52
РФ	5938	1 185093	3002	690928	1016	122861	68	69

¹ Лесной кодекс Российской Федерации. Федеральный закон № 200 ФЗ, 06.12.2006.

² Федеральный закон № 69 ФЗ от 21 декабря 1994 года “О пожарной безопасности”.

В весенний период переход огня от ландшафтных пожаров является одной из основных причин возникновения лесных пожаров на землях лесного фонда.

В текущем году весенний период на-

чался, в среднем, на три недели раньше. Наибольшая доля пожаров (более 30%), возникших по указанным причинам на землях лесного фонда, зарегистрирована в следующих субъектах (табл. 2).

Таблица 2 – Субъекты РФ, где более 30% пожаров возникло по причине перехода огня с земель иных категорий

Субъект	Всего пожаров		В результате перехода с иных категорий пожаров		Доля от общего	
	кол-во, шт.	площадь, га	кол-во, шт.	площадь, га	кол-во, %	площадь, %
Республика Бурятия	93	20132,4	30	1 565,7	32	8
Забайкальский край	119	6604,3	47	2 090,2	39	32
Челябинская область	169	1345,7	81	795,3	48	59
Республика Хакасия	3	408,4	3	408,4	100	100
Иркутская область	48	1320,0	23	577,2	48	44
Омская область	48	577,9	46	555,0	96	96
Саратовская область	8	113,6	7	79,1	88	70
Ульяновская область	18	80,5	9	32,1	50	40
Оренбургская область	14	34,0	9	22,4	64	66
Тюменская область	7	36,2	3	16,5	43	46
Республика Башкортостан	9	33,6	8	33,2	89	99
Самарская область	28	32,6	14	15,2	50	47
Краснодарский край	3	20,3	1	19,0	33	94
Пензенская область	13	17,4	11	15,3	85	88
Кировская область	18	13,2	15	11,8	83	89
Республика Дагестан	2	3	2	3	100	100
Пермский край	12	4,5	11	4,4	92	98
Калужская область	4	4,0	3	3,2	75	80
Российская Федерация	1232	170006	457	20 995	37	12

Пройденная огнем площадь в результате действия пожаров, возникших от перехода огня с земель иных категорий, составила более трети (37%) от общего количества лесных пожаров по стране в весенний период на землях лесного фонда.

Основная причина ландшафтных пожаров – несоблюдение гражданами и собственниками земельных участков требований Правил противопожарного режима в части запрета выжигания сухой травянистой растительности на землях сельскохозяйственного назначения и иных категориях земель.

Федеральным законом от 22.12.2020 № 454-ФЗ внесено понятие «ландшафтный пожар» и полномочия по организации

тушения ландшафтных (природных) пожаров (за исключением пожаров на землях лесного фонда, землях обороны и безопасности, землях ООПТ), которые отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемые силами и средствами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, расположенными на территории субъекта Российской Федерации.

Данные полномочия вступили в силу с 1 января 2022 года, но в полной мере законодательная норма не реализована, так как, во-первых, во многих регионах до сих пор не приняты решения о закрепле-

нии указанных полномочий за конкретными региональными органами государственной власти; во-вторых, в целом по России отсутствует единообразный подход к определению, какие именно региональные органы власти должны отвечать за вопросы организации тушения ландшафтных пожаров.

Таким образом, за охрану лесов от пожаров отвечают уполномоченные органы власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений за счет средств субвенций Российской Федерации. За пожарную безопасность на других природных территориях отвечают региональные учреждения, финансируемые из регионального бюджета. Межведомственное и межрегиональное взаимодействие с целью предупреждения и ликвидации ЧС в связи с лесными и другими ландшафтными пожарами возможно только на основании договоров / контрактов, заключаемых между специализированными учреждениями, осуществляющими работы по охране лесов от пожаров и / или ландшафтных пожаров на соответствующих территориях. Таким образом, возникает необходимость совершенствования нормативно-правовых актов для обеспечения межведомственного и межрегионального взаимодействия [14].

За последние 20 лет разрушительные пожары прошли не только в нашей стране, но и в США, Канаде, Австралии, Израиле, Греции, Кипре, Турции, Испании и других странах. В результате таких пожаров уничтожены тысячи домов и погибли сотни людей [15, 16]. В целях снижения пожарной опасности как в нашей стране, так и за рубежом традиционно использовались целевые выжигания напочвенных горючих материалов. Однако в последние годы площадь противопожарных профилактических выжиганий резко сократилась. Если раньше она превышала 1 млн га, то затем снизилась до 200 тыс. га, а перед началом пожароопасного сезона 2023 г. Рослесхозом и вовсе было рекомендовано отказаться от проведения профилактических выжиганий в весенний

период, чтобы избежать перехода огня на лесные участки. Кроме того, в настоящее время отсутствуют нормативно-правовые документы по проведению таких профилактических выжиганий. Другими словами, целевые профилактические противопожарные выжигания напочвенных горючих материалов из противопожарной практики исключены без предложения альтернативы. Последнее в значительной степени определило катастрофическое распространение травяных (ландшафтных) пожаров в 2023 г.

Правилами тушения лесных пожаров, принятыми приказом Минприроды России от 8 июля 2014 г. № 313, предусмотрены зоны контроля лесных пожаров. В дальнейшем площадь зон контроля неоднократно уменьшалась и в настоящее время составляет 411,3 млн га, или 36 % от площади лесного фонда (рис. 1). В данных зонах могут приостанавливаться или прекращаться мероприятия по тушению лесных пожаров, если они не угрожают населенным пунктам, а также если прогнозируемые затраты на тушение превышают прогнозируемый ущерб от пожаров. В то же время до настоящего времени отсутствует единая методика расчета прогнозируемых затрат и ущерба.

Особо следует отметить, что, по многолетним статистическим данным, в РФ более 80 % всех лесных пожаров возникает по причине неосторожного обращения с огнем или игнорирования правил пожарной безопасности. Указанная ситуация предопределяет необходимость целенаправленного профессионального проведения противопожарной профилактики и пропаганды. Однако в Лесном кодексе [13] отсутствует понятие противопожарная пропаганда, что не позволяет уполномоченным органам власти субъектов РФ в области лесных отношений проводить такие мероприятия за счет субвенций, выделяемых регионами на исполнение переданных полномочий.

Выводы. 1. Нормативно-правовые документы по охране лесов от пожаров, а также борьбе с ландшафтными пожарами требуют доработки.



- ЗОНА НАЗЕМНОГО ОБНАРУЖЕНИЯ И ТУШЕНИЯ ЛЕСНЫХ ПОЖАРОВ 82 МЛН ГА
- ЗОНА ЛЕСОАВИАЦИОННЫХ РАБОТ 1 061,6 МЛН ГА
- В Т.Ч. ЗОНЫ КОНТРОЛЯ 411,3 МЛН ГА

Рисунок 1. Распределение площади лесного фонда по зонам охраны

2. Учитывая высокую долю лесных пожаров, вызванных пожарами, возникшими на землях сельскохозяйственного назначения, следует обязать владельцев указанных земель разрабатывать проекты противопожарного устройства и компенсировать затраты, связанные с тушением ландшафтных пожаров, возникших на их землях.

3. Необходимо вернуть практику профилактического целевого выжигания напочвенных горючих материалов специалистами, имеющими специальное удостоверение на проведение указанных работ с соблюдением специальных региональных рекомендаций по проведению целевых палов.

4. Следует минимизировать зону контроля лесных пожаров и разработать

методику расчета прогнозируемых затрат на организацию ликвидации лесных пожаров и прогнозируемого ущерба от указанных пожаров.

Список источников

1. Иванова Г.А., Иванов А.В. Пожары в сосновых лесах средней Сибири. Новосибирск: Наука, 2015. 240 с.

2. Зонально-географические особенности воздействия пожаров на лесообразование светло-хвойных насаждений юга Сибири / Л.В. Буряк, О.П. Каленская, Е.А. Куковская, А.Г. Лузганов. Новосибирск: Наука, 2022. 284 с.

3. Архипов Е.В., Залесов С.В. Динамика лесных пожаров в Республике Казахстан и их экологические последствия // Аграрный вестник Урала. 2017. № 4 (158). С. 10-15. EDN: YTMXUV

4. Залесов С.В., Миронов М.П. Обнаружение и тушение лесных пожаров. Екатеринбург: Урал. гос. лесотехн. ун-т, 2004. 138 с.

5. Марченко В.П., Залесов С.В. Горимость ленточных боров Прииртышья и пути ее минимизации на примере ГУ ГЛПР «Ерыс Орманы» // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2013. № 10 (108). С. 55-59. EDN: RDKEPF

6. Залесов С.В., Годовалов Г.А., Кректунов А.А. Система пожаротушения NATISK для остановки и локализации лесных пожаров // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 3. С.706. EDN: SYZUJX

7. Данчева А.В., Залесов С.В. Влияние рубок ухода на биологическую и пожарную устойчивость сосновых древостоев // Аграрный вестник Урала. 2016. № 3 (145). С. 56-61. EDN: VSNMOL

8. Залесов С.В., Годовалов Г.А., Платонов Е.Ю. Уточненная шкала распределения участков лесного фонда по классам природной пожарной опасности // Аграрный вестник Урала. 2013. № 10 (116). С. 45-49. EDN: RGPFTH

9. Новый способ создания заградительных и опорных противопожарных полос / С.В. Залесов, Г.А. Годовалов, А.А. Кректунов, А.С. Оплетаев // Вестник Башкирского государственного аграрного университета. 2014. № 3 (31). С. 90-95. EDN: SXXWQH

10. Залесов С.В., Залесова Е.С., Оплетаев А.С. Рекомендации по совершенствованию охраны лесов от пожаров в ленточных борах Прииртышья. Екатеринбург: Урал. гос. лесотехн. ун-т, 2014. 67 с.

11. Официальный сайт ФБУ «Авиалесоохрана». URL: www.aviales.ru

12. Кректунов А.А., Залесов С.В. Охрана населенных пунктов от природных пожаров. Екатеринбург: Уральский институт ГПС МЧС России. 2017. 162 с.

13. Ерицов А. М. Правовые основы организации охраны лесов от пожаров в России : сборник докладов ИЮФРО // 14-й Международный симпозиум по правовым аспектам устойчивого развития лесов в Европе. Минск, Беларусь, 19-21 сентября 2012 г. Минск, 2012. 4 с.

14. Ерицов А.М. Глобальные лесные пожары // Проблемы лесоведения и лесоводства : сб. науч. тр. / Ин-т леса НАН Беларуси. – Гомель, 2013. Вып. 7. С. 512–518.

15. Goldammer J.G. (ed.) 2013. Prescribed Burning in Russia and Neighbouring

Temperate-Boreal Eurasia. A publication of the Global Fire Monitoring Center (GFMC). Kessel Publishing House, 326 p. URL: <http://www.forestrybooks.com/>

References

1. Ivanova G.A., Ivanov A.V. Pozhary v sosnovykh lesakh sredney Sibiri [Fires in the pine forests of Central Siberia]. Novosibirsk. Nauka, 2015. 240 s. (In Russ.)

2. Buryak L.V., Kalenskaya O.P., Kukovskaya Ye.A., Luzganov A.G. Zonal'no-geograficheskiye osobennosti vozdeystviya pozharov na lesoobrazovaniye svetlokhvoynykh nasazhdeniy yuga Sibiri [Zonal and geographical features of the impact of fires on the forest formation of light coniferous plantations in the south of Siberia]. Novosibirsk. Nauka, 2022. 284 s.

3. Arkhipov Ye.V., Zalesov S.V. Forest fires in the Republic of Kazakhstan and their ecological consequences. *Agrarnyy vestnik Urala*. 2017;4(158):10-15 (In Russ.)

4. Zalesov S.V., Mironov M.P. Obnaruzheniye i tusheniye lesnykh pozharov [Detection and suppression of forest fires]. Yekaterinburg, 2004 (In Russ.)

5. Marchenko V.P., Zalesov S.V. Fire occurrence in belt pine forests of the Irtysh river area (Priirtyshye) and its minimization (the case study of the state forest natural reserve "Ertys ormany"). *Vestnik Altayskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta*. 2013;10(108):55-59 (In Russ.)

6. Zalesov S.V., Godovalov G.A., Krekтунов А.А. Natisk fire fighting system for forest fire suppression and localization. *Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya*. 2014;3:706 (In Russ.)

7. Dancheva A.V., Zalesov S.V. Influence of thinning on biological and fire sustainability of pine forest stands. *Agrarnyy vestnik Urala*. 2016;3(145):56-61 (In Russ)

8. Zalesov S.V., Godovalov G.A., Platonov E.Yu. Clarified scale for distribution of forest fund blocks according the wildfire hazard classes. *Agrarnyy vestnik Urala*. 2013;10(116):45-49 (In Russ)

9. Zalesov S.V., Godovalov G.A., Krekтунов А.А. Opletaev A.S. New method of formation of control and supporting fire lines. *Vestnik Bashkir State Agrarian University*. 2014;3(31):90-95 (In Russ.)

10. Zalesov S.V., Zalesova Ye.S., Opletayev A.S. Rekomendatsii po sovershenstvovaniyu

okhrany lesov ot pozharov v lentochnykh borakh Priirtysh'ya [Recommendations for improving the protection of forests from fires in the ribbon forests of the Irtysh region.]. Yekaterinburg, 2014. 67 p. (In Russ.)

11. Official site of FBU "Avialesookhrana". URL: www.aviales.ru (In Russ.)

12. Krektunov A.A., Zalesov S.V. Okhrana naselennykh punktov ot prirodnykh pozharov [Protection of settlements from natural fires.]. Yekaterinburg, 2017. 162 p. (In Russ.)

13. Yeritsov A.M. Pravovyye osnovy organizatsii okhrany lesov ot pozharov v Rossii. 14 *Mezhdunarodnyy simpozium po pravovym*

aspektam ustoychivogo razvitiya lesov v Yevrope, Minsk, Belarus', 2012. 4 s.

14. Yeritsov A.M. Globalnyye lesnyye pozhary. *Problemy lesovedeniya i lesovodstva : sb. nauch. tr. In-t lesa NAN Belarusi*. Gomel', 2013. Vol. 7. Pp. 512–518.

15. Goldammer J.G. (ed.) 2013. Prescribed Burning in Russia and Neighbouring Temperate-Boreal Eurasia. *A publication of the Global Fire Monitoring Center (GFMC)*. Kessel Publishing House, 326 p. URL: <http://www.forestrybooks.com/>

Информация об авторах

Андрей Маркелович Ерицов – кандидат сельскохозяйственных наук; заместитель директора;

Илья Михайлович Секерин – кандидат сельскохозяйственных наук, доцент кафедры лесоводства;

Алексей Александрович Кректунов – кандидат сельскохозяйственных наук, доцент кафедры надзорной деятельности и права.

Information about the authors

Andrey M. Yeritsov – Candidate of Science (Agriculture), deputy director of FBU "Avialesookhrana";

Ilya M. Sekerin – Candidate of Science (Agriculture), Associate Professor, Chair of Forestry

Aleksey A. Krektunov – Candidate of Science (Agriculture), Associate Professor, Chair of Supervisory Activities and Law.

Статья поступила в редакцию 22.06. 2023; одобрена после рецензирования 17.07.2023; принята к публикации 20.08.2023.

The article was submitted 22.06.2023; approved after reviewing 17.07.2023; accepted for publication 20.08.2023.