

Правовое регулирование пожарной безопасности в лесах: проблемы и пути их решения

Аннотация. В статье анализируются вопросы правового регулирования пожарной безопасности в лесах. Определены основные проблемы и индикаторы рекордного количества лесных пожаров в России: несовершенство нормативно-правового регулирования противопожарной безопасности лесов; несогласованная система государственного управления лесным комплексом; отсутствие на уровне субъектов РФ упорядоченной типовой структуры специализированных учреждений противопожарной безопасности в лесах и по тушению пожаров с учетом особенностей регионов и др. Также в статье раскрываются позиции российских ученых относительно охраны государственных лесных ресурсов и т.д. Рассматривается ответственность за противоправные действия, которые могут привести к лесным пожарам. Определен перечень необходимых составляющих технического характера для борьбы с лесными пожарами. Высказаны предложения для нивелирования обозначенных проблем с целью снижения лесных пожаров и сохранения лесных ресурсов в нашем государстве.

Ключевые слова: лесной пожар, лесной контроль, пожарная безопасность, зона контроля, лесные ресурсы.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.193-199

ELIZAVETA A. LOCHMEL,

Student,

Saint Petersburg university

State fire service of EMERCOM of Russia

named after Hero of the Russian Federation Army

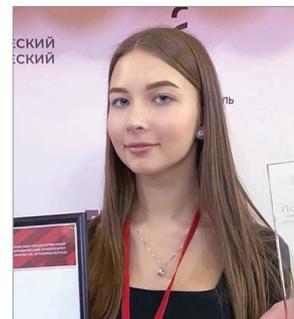
General E. N. Zinichev,

lochmel.elizaveta@yandex.ru

149, Moskovsky prosp., Saint Petersburg, Russia, 196105

Legal Regulation of Fire Safety in Forests: Problems and Ways to Solve them

Abstract. The article analyzes the issues of legal regulation of fire safety in forests. The main problems and indicators of the record number of forest fires in Russia are identified: imperfection of the regulatory and legal regulation of fire safety of forests; inconsistent system of state management of the forest complex; lack of an orderly model structure of specialized institutions in forests and fire extinguishing at the level of Russian subjects, taking into account the peculiarities of the regions; others. The article also reveals the positions of Russian scientists regarding the protection of state forest resources, etc. Responsibility for illegal actions that may lead to forest fires



**Елизавета
Александровна
ЛОЧМЕЛЬ,**

студент

Санкт-Петербургского
университета

ГПС МЧС России

имени Героя

Российской Федерации

генерала армии

Е. Н. Зиничева, победитель

конкурса научных

работ, проходившего

в рамках Студенческого

юридического форума

МГЮА 2022 г.

[lochmel.elizaveta@](mailto:lochmel.elizaveta@yandex.ru)

[yandex.ru](mailto:lochmel.elizaveta@yandex.ru)

196105, Россия,

г. Санкт-Петербург,

Московский просп., д. 149

© Лочмель Е. А., 2023

is being considered. The list of necessary components of a technical nature for fighting forest fires has been determined. Proposals have been made to level out the identified problems in order to reduce forest fires and preserve forest resources in our state.

Keywords: forest fire, forest control, fire safety, control zone, forest resources.

Для эффективного обеспечения экономического роста, национальной и экономической безопасности государства приоритетными являются сохранность и рациональное использование государственных ресурсов. Среди ресурсов, наиболее распространенных в России, являются леса, покрывающие около половины ее территории. На сегодняшний день одним из приоритетных направлений обеспечения социально-экономического развития России, государственной политики в сфере защиты, охраны, воспроизводства лесов выступает борьба с лесными пожарами, количество которых с каждым годом растет¹.

Так, по данным Федерального агентства лесного хозяйства ФБУ «Авиалесоохрана» (далее — Рослесхоз) только за 2021 г. в России зафиксировано 27 484 лесных пожара, пройденная огнем площадь земли составила 18 793 232 га, из них покрытая лесом — 13 141 368 га. Несмотря на увеличение в 2022 г. федерального финансирования с 6 млрд рублей до 14,2 млрд рублей, направленного на борьбу с лесными пожарами, каждый год в России сгорает в 3—4 раза больше леса, чем их вырубается законными и незаконными способами².

Лесные пожары создают не только повышенную экологическую опасность для развития лесных экосистем (экологическое значение лесов — кладовая углерода), но и создают угрозу национальной безопасности (жизни и здоровью людей, объектам инфраструктуры и экономики), а также опасность экологического характера для всего мирового сообщества.

Основными проблемами и индикаторами рекордного количества лесных пожаров в нашем государстве являются:

- а) несовершенство нормативно-правового регулирования противопожарной безопасности лесов (массив не связанных между собой документов, принятых отдельными ведомствами);
- б) несогласованная система государственного управления лесным комплексом (нет четкой, сбалансированной координации деятельности лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса — двух составляющих единого комплекса); отсутствие на уровне субъектов РФ упорядоченной типовой структуры специализированных учреждений противопожарной безопасности в лесах и по тушению пожаров с учетом особенностей регионов (географическое положение,

¹ Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2021. № 8 (ч. II). Ст. 1398.

² Федеральное агентство лесного хозяйства Российской Федерации // URL: <https://rosleshoz.gov.ru/>.

гидрография, климат, растительность, экологические проблемы и др.) (каждый субъект РФ формирует такие учреждения на свое усмотрение).

Солидаризируемся с исследователями³ и считаем, что лесная охрана (охрана государственных лесных ресурсов) в России находится в плачевном состоянии. Сложившаяся ситуация была предопределена передачей в 2007 г. полномочий по охране лесов субъектам РФ. В результате с годами качество лесных работ, в том числе по лесовосстановлению, стало ухудшаться, оскудел кадровый состав лесного комплекса в связи с увеличившейся рабочей нагрузкой и уменьшением дотационного финансирования и уровня зарплат специалистов.

На сегодняшний день лесной контроль (надзор) проводят:

- Рослесхоз, лесной контроль (надзор) которого распространяется только на леса, расположенные на земельных участках безопасности и обороны, и только в случаях, когда такие полномочия, вверенные в силу ч. 1 ст. 83 Лесного кодекса РФ⁴ (далее — ЛК РФ) органам государственной власти субъектов РФ, у них изъяты⁵;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (далее — Росприроднадзор) — только на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения; на землях почти всего остального лесного фонда — органы исполнительной власти российских субъектов (в пределах полномочий, определенных ст. 83 ЛК РФ)⁶;
- в пределах полномочий органов государственного надзора — подведомственные органам государственного надзора государственные учреждения (бюджетные и автономные). Указанный лесной контроль (надзор) осуществляется на основании Федерального закона № 248-ФЗ⁷.

Российским законодателем предусмотрена ответственность за противоправные действия, которые привели к лесному пожару, в ст. 8.32 Кодекса РФ об административных правонарушениях⁸, ст. 261 Уголовного кодекса РФ⁹, при этом диспозиции указанных норм периодически ужесточаются, но не минимизируют

³ Немченко С. Б., Маханов В. С. Законодательство о пожарной безопасности: итоги регуляторной гильотины // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 5. С. 59.

⁴ Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Российская газета. № 277. 08.12.2006.

⁵ Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (ред. от 09.03.2022) // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5068.

⁶ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» (ред. от 30.10.2021) // Российская газета. № 170. 11.08.2004.

⁷ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред. от 14.07.2022) // Российская газета. № 171. 05.08.2020.

⁸ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.09.2022) // Российская газета. № 256. 31.12.2001.

⁹ Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 24.09.2022) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

лесные пожары и уклонение лесопользователей от качественного проведения лесовосстановительных работ с целью возмещения причиненного окружающей среде ущерба.

С 01.01.2023 вступили в силу изменения в ст. 53.4 ЛК РФ, благодаря которым лесопользователи (арендаторы), обязанные осуществлять мероприятия по тушению лесных пожаров, будут привлекаться к административной ответственности за неисполнение такой обязанности, в связи с чем и ст. 8.32.3 будет дополнена соответствующей частью. Не исключая возможный положительный эффект от законодательных нововведений, все же считаем, что для решения обозначенных проблем нужно не ужесточение наказаний, а иные, кардинальные меры.

Справедливо отмечает С. Н. Чернов, что противопожарная профилактика в системе охраны лесов от пожаров занимает доминирующее направление, отмечая, что Россия является одной из стран, в которой количество лесных пожаров от халатной либо противоправной деятельности человека имеет самые высокие показатели¹⁰.

Противопожарная пропаганда (разъяснительная и воспитательная работа: информирование в СМИ, печатных изданиях, в дошкольных, школьных, высших образовательных учреждениях, организациях всех форм хозяйственной деятельности, проведение акций общественными и волонтерскими движениями и др.) — важная задача в борьбе с лесными пожарами с целью воспитания бережного отношения к лесу.

Информирование должно основываться на передовых (положительных) практиках по профилактике и тушению лесных пожаров российских субъектов, таких как:

- активное применение информационной системы дистанционного мониторинга (онлайн-зондирование Земли) лесопожарной обстановки и лесных пожаров, функционирующей в масштабах всей российской территории (ИСДМ-Рослесхоз). Благодаря указанной системе, имеется оперативная возможность предварительной оценки поврежденных от пожаров лесных территорий, сбора и анализа данных о ситуации (учета людей, техники, вылетов авиационной техники), безотлагательного обмена информацией между структурными подразделениями и ведомствами, уполномоченными в области лесных отношений (положительный опыт применения системы имеется в 83 субъектах РФ)¹¹;
- задействование на связанных объектах информационных технологий видеонаблюдения с дополнительным оборудованием (датчиками, метеопостами и т.д.) во всех субъектах РФ (передовой положительный опыт в Московской, Липецкой, Нижегородской, Псковской областях, внедрена система в 42 субъектах РФ) с целью оперативного прогнозирования пожаров и их состояния, территории их распространения¹²;

¹⁰ Чернов С. Н. Особенности развития современного лесного законодательства Российской Федерации // Юрист. 2020. № 4. С. 67.

¹¹ Федеральное агентство лесного хозяйства Российской Федерации. URL: <https://rosleshoz.gov.ru/>.

¹² URL: <https://rosleshoz.gov.ru/>.

- применение автоматизированных систем управления охраны лесов от пожаров (система космического мониторинга «Ниц-Планета» с поступающей с японского спутника Земли Himawari-8 информацией в течение 10 минут внедрена в Амурской области; электронные планшеты, с которых в режиме онлайн поступает информация о лесном пожаре, используются в Рязанской области; передовой опыт имеется в Архангельской, Амурской, Московской, Новосибирской, Псковской областях, Красноярском крае, Ханты-Мансийском автономном округе, Республике Коми)¹³;
- расширение инструментального контроля для раннего и своевременного определения территорий со скрытыми очагами горения (применение пирометров, тепловизоров, щупов-термометров для тушения торфяных пожаров и др.; передовой опыт имеется в Астраханской, Брянской, Иркутской, Ленинградской, Московской, Псковской, Смоленской областях)¹⁴;
- проведение заблаговременного (до, во время и после пожароопасного периода) и непрерывного мониторинга лесов с использованием дронов (беспилотных летательных аппаратов), дающих возможность максимально быстро обследовать направления распространения лесных пожаров (передовой опыт применения в Брянской, Иркутской, Московской, Рязанской, Тверской областях, Красноярском крае, Республиках Башкортостан и Бурятия, Ханты-Мансийском автономном округе)¹⁵ и др.

Нельзя не отметить, что с 01.03.2023 вступает в силу и действует до 01.03.2029 приказ Минприроды России № 244¹⁶, определяющий новые Правила тушения лесных пожаров (действующий сегодня приказ Минприроды России от 08.07.2014 № 313¹⁷ утратит силу).

Согласно новым Правилам на Рослесхоз будет возложена обязанность координации всех сил и средств тушения лесных пожаров, он будет иметь свой федеральный штаб и соответствующие штабы во всех федеральных округах. Определены новые требования к выделу зон контроля пожаров на землях лесного фонда (в них не будут включены участки, которые предоставляются лесопользователям в аренду либо с целью заготовки древесины, изучения недр и полезных ископаемых, ведения образовательной и научно-исследовательской деятельности, строительства линейных объектов и лесоперерабатывающей инфраструктуры объектов). К зонам контроля не должны будут примыкать населенные пункты, объекты экономики, земли обороны и безопасности, расположенные в пограничной зоне, установленной вдоль государственной границы Российской Федерации.

В новых Правилах указаны категории лесопожарной обстановки, при которой должны будут обязательно привлекаться дополнительные силы и средства

¹³ URL: <https://rosleshoz.gov.ru/>.

¹⁴ URL: <https://rosleshoz.gov.ru/>.

¹⁵ URL: <https://rosleshoz.gov.ru/>.

¹⁶ Приказ Минприроды России от 01.04.2022 № 244 «Об утверждении Правил тушения лесных пожаров» (зарегистрирован в Минюсте России 12.08.2022 № 69620) // URL: <http://pravo.gov.ru>, 12.08.2022.

¹⁷ Приказ Минприроды России от 08.07.2014 № 313 «Об утверждении Правил тушения лесных пожаров» (зарегистрирован в Минюсте России 08.08.2014 № 33484, ред. от 16.02.2017) // Российская газета. № 184. 15.08.2014.

государственной системы предупреждения/ликвидации пожаров на всех уровнях власти (федеральном, региональном, муниципальном).

Сложившуюся ситуацию с зонами контроля на территориях земель лесного фонда, как верно отмечает О. В. Заиграева, следует назвать неправильной и с экономической, и с экологической точки зрения¹⁸. На практике реагирование на пожары в контрольных зонах происходит примерно так: имеющийся небольшой пожар в зоне контроля рассматривается на региональной комиссии по чрезвычайным ситуациям, но даже при наличии возможности наземными средствами его локализовать принимается решение его не тушить. Проходит небольшое количество времени, и маленький пожар, давший тысячи термоточек, расходится на огромные площади лесов, которые горят долго, а подходя к населенным пунктам, создают задымление, угрожая жизни и здоровью людей, что требует задействования на два или на три порядка больше сил и средств с использованием дополнительной помощи и федерального резерва.

Обобщая сказанное, сделаем следующие выводы.

1. Борьба с лесными пожарами в России, количество которых с каждым годом неуклонно растет (каждый год в России сгорает в 3—4 раза больше лесов, чем их вырубается законными и незаконными способами), — одно из приоритетных направлений обеспечения социально-экономического развития нашей страны, государственной политики в сфере защиты, охраны, воспроизводства лесов.

2. Основными проблемами и индикаторами рекордного количества лесных пожаров в нашем государстве можно назвать:

- а) несовершенство нормативно-правового регулирования противопожарной безопасности лесов;
- б) несогласованную систему государственного управления лесным комплексом;
- в) отсутствие на уровне субъектов РФ упорядоченной типовой структуры специализированных учреждений в лесах и по тушению пожаров с учетом особенностей регионов.

3. Противопожарная информационная профилактика (разъяснительная и воспитательная работа) во всех субъектах РФ должна основываться на таких передовых практиках, как:

- активное применение информационной системы дистанционного мониторинга лесопожарной обстановки и лесных пожаров, функционирующей в масштабах всей российской территории (ИСДМ-Рослесхоз);
- задействование на связанных объектах информационных технологий видеонаблюдения с дополнительным оборудованием с целью оперативного прогнозирования возникновения пожаров и их состояния, территории их распространения;
- применение автоматизированных систем управления охраны лесов от пожаров (систем космического мониторинга «Ниц-Планета», электронных планшетов и др.);
- расширение инструментального контроля для раннего и своевременного определения территорий со скрытыми очагами горения (применение пирометров,

¹⁸ Заиграева О. В. Правовые проблемы лесовосстановления // Безопасность бизнеса. 2022. № 3. С. 20.

тепловизоров, щупов-термометров для тушения торфяных пожаров и др.); проведение заблаговременного и непрерывного мониторинга лесов с использованием дронов; оптимизация конфигурации параметров техники и оборудования пожаротушения в виде легких лесопожарных комплексов.

4. Сложившуюся ситуацию с зонами контроля на территориях земель лесного фонда следует назвать неправильной и с экономической, и с экологической точки зрения, и проблема не столько в недофинансировании регионов и нецелевом расходовании региональными властями дотационных средств, направленных на тушение лесных пожаров, сколько в невозможности восполнения дефицита имеющихся сил и средств федеральным резервом Рослесхоза.

Считаем, что планируемое в 2023 г. сокращение зон контроля должно осуществляться с постепенным увеличением финансирования региональных полномочий по защите лесов от пожаров до 150 млрд рублей в год, что позволит субъектам РФ усилить лесную охрану в несколько раз, приобрести современную (передовую) технику и высокотехнологическое оборудование в достаточном количестве, благодаря чему и оперативное маневрирование будет эффективным.

5. Новые Правила тушения лесных пожаров с изменением контрольных сезонов вступают в силу с 01.03.2023, но, согласно п. 6 Правил, утверждение зон контроля должно осуществляться на один календарный год не позднее 20 февраля соответствующего года. Получается, что если новые зоны контроля будут утверждены до 20.02.2023, т.е. после утверждения бюджета на текущий год, то все действия в борьбе с тушениями лесных пожаров в 2023 г. будут не обеспечены финансово, проблема останется нерешенной. Считаем, что необходимо пересмотреть п. 6 Правил тушения лесных пожаров, утвержденных приказом Минприроды России от 01.04.2022 № 244, изменив в нем указанный срок в соответствии с бюджетным законодательством.

6. Требуется пересмотр кадрового состава Рослесхоза, жесткий отбор претендентов на должности в его планируемый федеральный штаб и соответствующие штабы во всех федеральных округах, также во всех структурных подразделениях и ведомствах, уполномоченных в области лесных отношений с целью расширения численности специалистов, отбора среди них только высококвалифицированных, ответственных.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Немченко С. Б., Маханов В. С. Законодательство о пожарной безопасности: итоги регуляторной гильотины // Государственная власть и местное самоуправление. — 2022. — № 5. — С. 56—60.
2. Чернов С. Н. Особенности развития современного лесного законодательства Российской Федерации // Юрист. — 2020. — № 4. — С. 66—70.
3. Шпаковский Ю. Г. Современные проблемы правового регулирования охраны лесов от пожаров // Lex russica. — 2018. — № 1 (134). — С. 43—56.