

DOI 10.31509/2658-607x-2020-3-3-1-8
УДК 630:35.977.535.3

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ

© 2020 г.

С.Н. Жаринов^{1*}, Е.И. Голубева², М.В. Зимин^{1,2}

¹ООО ИТЦ «СКАНЭКС»
Россия, Москва 121059, Бережковская наб., д.20, стр.6

²Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова
Россия, Москва 119991, Ленинские горы, д.1

*E-mail: snzharinov@mail.ru

Поступила в редакцию 10.09.2020
Принята к печати 28.09.2020

Анализ предлагаемой к обсуждению Концепции проекта Федерального закона «Лесной кодекс Российской Федерации» показал, что необходимо подробно рассмотреть проблемы организации охраны лесов от пожаров. По нашему мнению, положения п. 3.7.7. Концепции требуют обсуждения двух важных аспектов данной деятельности. Первый аспект касается осуществления охраны лесов от пожаров на территориях, предоставленных для ведения лесного хозяйства на основании лицензионного соглашения и договора доверительного управления защитными лесами юридическим и физическим лицам. Второй – определение основных принципов и критериев, исходя из которых, будет осуществляться отнесение лесов по способам мониторинга пожарной опасности и применения сил и средств пожаротушения. Раскрыта необходимость обсуждения вопроса о закреплении функции по охране лесов от пожаров за государственными специализированными организациями субъектов Российской Федерации и федеральным органом, ответственным за общее руководство системой охраны лесов. Исследование показало, что при современной организации обнаружения и тушения пожаров подход к зонированию и методическому обеспечению принятия решения о целесообразности осуществления работ по тушению в труднодоступных лесах требует более тщательного обоснования. При этом разработка методологии должна исходить из цели зонирования для снижения ущерба от пожаров. При расчете важно учитывать не только экономические потери, но и негативные последствия в социальной сфере и в экологической ситуации.

Ключевые слова: Лесной кодекс, охрана лесов от пожаров, государственное управление, лесопожарное зонирование

Анализ предлагаемой к обсуждению Концепции проекта Федерального закона «Лесной кодекс Российской Федерации» показал, что необходимо подробнее рассмотреть вопрос и сформировать концепцию организации охраны лесов от пожаров.

По нашему мнению, положения п. 3.7.7. «Охрана и защита лесов» Концепции проекта федерального закона «Лесной кодекс Российской Федерации» (Гагарин, 2020) в части охраны лесов от пожаров требуют обсуждения двух важных аспектов организации данного вида деятельности:

1. Осуществление охраны лесов от пожаров на территориях, предоставленных для ведения лесного хозяйства на основании лицензионного соглашения и договора доверительного управления защитными лесами юридическими и физическими лицами.

2. Определение основных принципов и критериев, исходя из которых, будет осуществляться отнесение лесов по способам мониторинга пожарной опасности и применения сил и средств пожаротушения.

Так, рассмотрение положения о передаче полномочий по охране лесов от пожаров в сферу ответственности юридических и физических лиц следует начать с анализа исторических этапов, отражающих процесс формирования системы охраны лесов от пожаров в Российской Федерации. При этом не требуется проведение широкого экскурса данного вопроса, достаточно его изучение за период действия настоящего Лесного кодекса, принятого в конце 2006 года и вступившего в действие в 2007 году.

До 2007 года структура охраны лесов от пожаров была представлена лесопожарной службой при лесхозах, которая несла ответственность за наземную охрану лесов, и единой федеральной службой ФГУ «Авиалесоохрана», отвечающей за авиационную охрану и межрегиональное маневрирование всеми силами и средствами пожаротушения страны. Данная система имела единое централизованное финансирование из федерального бюджета, что позволяло оперативно распоряжаться средствами в зависимости от фактической ситуации, условий конкретного пожароопасного периода и сосредотачивать силы пожаротушения в нужное время в нужном месте. С 2007 года полномочия по тушению лесных пожаров переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации с обеспечением выполнения данных работ за счет средств субвенций из федерального бюджета, которые выделялись лимитировано для каждого субъекта Российской Федерации. Поскольку механизмы взаимодействия между регионами не были урегулированы, децентрализация финансирования повлекла невозможность осуществления межрегионального маневрирования. Федеральная структура, которая осуществляла данную функцию перестала быть необходимой.

Лесным кодексом предполагалось, что выполнение мероприятий по охране лесов от пожаров, будет организовано органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными в сфере лесных отношений, путем размещения заказов на

выполнение работ по охране лесов на конкурсной основе через проведение аукциона по продаже права на заключение государственного контракта, кроме случаев, когда осуществление мероприятий по охране лесов возлагалась на лиц использующих леса (на арендуемых территориях). На не арендованные территории государственные контракты на выполнение работ по охране леса заключались с выигравшей такое право организацией. В роли таковой могло выступать любое юридическое лицо. Право на выполнение работ по охране лесов на конкурсной основе, как правило, получали организации, которые предлагали более низкие цены на выполнение заказов. Практически одновременно с передачей работ по охране лесов от пожаров на конкурсную основу вступил в действие Федеральный закон от 25.10.2006 № 172-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пожарной безопасности», который отстранил органы пожарной безопасности субъектов РФ от тушения лесных пожаров. В результате, с 2007 года осуществление мер пожарной безопасности, в том числе тушение лесных пожаров перестало входить в сферу ответственности специализированных государственных организаций. В итоге, сформированная система из арендаторов, первоочередная цель которых составляет заготовка древесины, и юридических лиц, осуществляющих охрану лесов от пожаров на конкурсной основе, цель функционирования которых является получение прибыли, зачастую не отвечала уровню, способному обеспечить надлежащее качество пожарной безопасности в лесу.

В июле 2010 года в Лесной кодекс были внесены изменения, которые исключили из обязанностей арендатора выполнение полного комплекса работ по тушению лесных пожаров на арендуемой территории, предполагая только обеспечение содействия имеющимися силами и средствами в выполнении работ по ликвидации огня.

Отсутствие специализированных учреждений по тушению лесных пожаров, незначительность доли лесов, переданных в пользование, на которых меры пожарной безопасности осуществляются арендаторами (19% от общей площади земель лесного фонда (215.5 млн га) (Ежегодный доклад, 2011)), недостаточность квалификации и оснащения организаций, выполняющих работы по охране лесов от пожаров на не арендованной части лесов на конкурсной основе, исключение из полномочий органов пожарной безопасности субъектов Российской Федерации тушение лесных пожаров сформировали к пожароопасному периоду 2010 года крайне уязвимую систему охраны лесов.

Катастрофа, вызванная лесными пожарами на европейской части Российской Федерации в 2010 году, показала, что выбранный административный подход к вопросу обеспечения пожарной безопасности лесов воспроизвел недееспособную систему охраны. Если рассматривать динамику площади лесных пожаров за период с 2007 года по 2020 год, в 2010 году фиксируются не самые большие площади лесных территорий, пройденных огнем (ЕМИСС). Единственной отличительной особенностью лесных пожаров 2010 года являлась значительная задымленность столичного региона и прилегающих территорий, что обратило на себя внимание административного ресурса.

Поскольку охрана лесов от пожаров является одной из функций государственных органов власти, то и выполнение работ по охране лесов было бы целесообразно возложить не на коммерческие структуры, а на специализированные государственные учреждения по аналогии с ранее существовавшей системой. Вероятно, в связи с данным переосмыслением ситуации, еще в 2009 году Рослесхоз рекомендовал создать по решению субъектов РФ специализированные государственные учреждения, объединяющие авиационную и наземную охрану лесов на базе бывших филиалов ФГУ «Авиалесоохрана» или пожарно-

химических станций по следующим схемам:

- в субъектах РФ, где преобладает наземный способ охраны лесов, создать специализированные государственные учреждения по охране лесов от пожаров, которые в своем составе должны иметь сеть пожарно-химических станций и другие лесопожарные службы.

- в субъектах РФ, где охрана лесов осуществляется преимущественно авиационными способами создать специализированные государственные учреждения по охране лесов от пожаров, которые в своем составе должны иметь авиалесоохранные подразделения, сеть пожарно-химических станций и другие лесопожарные формирования.

Однако, ввиду отсутствия средств у субъектов РФ на реализацию данных рекомендаций, процесс формирования государственных бюджетных или автономных учреждений, подведомственных органу исполнительной власти субъекта РФ, для тушения пожаров на землях лесного фонда не происходил на протяжении последующих 2 лет. Мощным катализатором процесса организации учреждений послужили лесные пожары, произошедшие на европейской части России в 2010 году. В декабре этого же года в Лесной кодекс внесены изменения, которые создали возможность существования в субъектах РФ специализированных лесопожарных организаций. Данные учреждения должны быть подведомственны федеральным органам исполнительной власти или органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и осуществлять деятельность по тушению лесных пожаров и осуществлению мер пожарной безопасности в лесах. Согласно приказу Федерального агентства лесного хозяйства от 28 февраля 2011 года № 36 «Об организации охраны лесов от пожаров», создание учреждений в субъектах РФ должно быть завершено до 1 июня 2011 года. В этом же году Правительством Российской Федерации инициирована закупка техники для специализированных лесопожарных организаций, подве-

домственных органам исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных в сфере лесных отношений, с обеспечением софинансирования данного процесса.

В условиях действующего Лесного кодекса произошли значительные изменения в организации системы охраны лесов от пожаров, анализ последствий которых должен быть использован при формировании концепции проекта федерального закона «Лесной кодекс Российской Федерации». В связи с чем необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности закрепления функции по охране лесов от пожаров за специализированными бюджетными учреждениями регионов Российской Федерации с возможностью межрегионального маневрирования сил и средств пожаротушения. При этом решение о необходимости маневрирования должна принимать федеральная служба (ФБУ «Авиалесоохрана»), располагающая собственными силами и средствами пожаротушения. В случае ликвидации указанными учреждениями пожаров на арендуемых территориях предусмотреть механизм возмещения произведенных затрат лицами, которым леса предоставлены для ведения лесного хозяйства на основании лицензионного соглашения или договора доверительного управления. Или проработать вопрос о включении соответствующих затрат в состав платежей за использование лесов с последующим целевым направлением получаемых средств на охрану лесов от пожаров.

Второй аспект рассматриваемой проблемы касается указанных в предлагаемой Концепции основных принципов зонирования охраняемой от лесных пожаров территорий. Он имеет ключевое значение для однозначного понимания специфики предстоящей работы и требует конкретизации.

Для эффективной организации работ по обнаружению и тушению лесных пожаров традиционно используется разделение обширных территорий на части, которые являются однородными по определенным факторам. Среди них выделяют

климатические, лесопирологические, лесохозяйственные, лесопромышленные, экономические и ряд других, которые определяют примерно схожие виды противопожарных мероприятий с одинаковыми затратами сил и средств на их реализацию (Львов и др., 1984).

В 1963 году предложено лесопожарное зонирование, выполненное на основе совокупности природных и экономических факторов (Курбатский, 1963). Его результатом явилось выделение районов, предполагающих выполнение идентичных мероприятий по охране лесов. Однако, как справедливо отмечено в последующем (Головин, 1965), осуществление «много-целевого» зонирования невозможно, поскольку множество признаков, на основе которых выделяется зона, не связаны между собой. При лесопожарном зонировании необходимо исходить из цели, которую оно преследует. В зависимости от специфики предлагаемых к использованию средств и методов борьбы с лесными пожарами необходимо установить четкие критерии, по которым образовывается лесопожарная таксонометрическая единица (район, зона). Обоснованное распределение зон, закрепленных за наземной или авиационной охраной способно обеспечить рациональное использование наземных и авиационных сил, а также повысить эффективность использования денежных средств, выделяемых на охрану лесов.

Современное лесопожарное зонирование, являясь основой организации работ по обнаружению и тушению лесных пожаров, исходит из выделения территорий по типологическому признаку. Согласно Лесному кодексу, оно проводится исходя из социально-экономического развития территорий, их природной пожарной опасности, экономического и экологического значения располагающихся на них лесов. Фактически зонирование проводится по признаку доступности охраняемых территорий (Правила ..., 2014):

- районы применения авиационных сил и средств пожаротушения устанавливаются в лесах, расположенных на территориях со слаборазвитой или отсутствующей

дорожной сетью, на которые прибытие наземных сил и средств пожаротушения невозможно в течение 3 часов с момента обнаружения лесного пожара;

- районы применения наземных сил и средств пожаротушения устанавливаются в лесах, расположенных на территориях с развитой дорожной сетью, на которые прибытие наземных сил и средств пожаротушения возможно в течение 3 часов с момента обнаружения лесного пожара вне зависимости от погодных условий.

Несовпадение признаков выделения зон указывает на подмену понятий или несогласованность нормативных правовых актов. Если развитость дорожной сети можно признать связанной с социально-экономическим развитием территорий и экономическим значением лесов, то ее связи с природной пожарной опасностью лесов и их экологическим значением не наблюдается.

Таким образом, действующее зонирование производится исключительно исходя из социально-экономического развития территорий и экономического значения расположенных на них лесов по критерию транспортной доступности. Соответственно, развитые в социально-экономическом отношении территории с высокой стоимостью расположенных на них лесов необходимо относить к району применения наземных сил и средств.

Зоны охраны устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти – Федеральным агентством лесного хозяйства с обязательным их согласованием с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в сфере лесных отношений. Зонирование определяет способ обнаружения лесных пожаров и видов применяемой техники при их тушении. В зависимости от установленного режима обнаружения и тушения лесных пожаров применяются наземные, авиационные, космические средства или их сочетание. Так, в «зоне авиационного обнаружения и наземного тушения» обнаружение лесных пожаров организуется преимущественно

авиационным способом, а работы по тушению – наземным.

Зоны охраны лесов распределены таким образом, что обнаружение лесных пожаров наземным способом предусмотрено на 6% территории, авиационным – на 42%, космическим – на 52%, тушение с применением наземных сил и средств предусмотрено на 16% территории, с применением авиационных – на 84% (Лесопожарное ..., 2020). На европейской части Российской Федерации обнаружение и тушение лесных пожаров осуществляется преимущественно наземными средствами, на азиатской части – обнаружение космическими средствами, а тушение с применением авиации.

Объем средств, предусмотренный для охраны лесов от пожаров, лимитирован и является недостаточным, поэтому тушение всех обнаруженных пожаров в рамках выделяемого финансирования невозможно (Блоков, 2018). Поскольку объем ассигнований за период с 2007 по 2014 год не пересматривался в сторону увеличения, а негативное влияние лесных пожаров увеличивалось с каждым годом, то в 2015 году было решено сосредоточить усилия по тушению на определенных территориях, тем самым уменьшив охраняемую зону. Вероятность принятия такого решения встречается в научной литературе (Головин, 1965), однако это требует разработки соответствующих рекомендаций, что должно являться предметом специальных исследований.

Территории, которые не вошли в активно охраняемую зону, названы «зоной контроля». Ввиду того, что «зоны контроля» определяются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и должны относиться к зоне применения авиационных сил и средств пожаротушения (Правила ..., 2014), единственным критерием их выделения выступает доступность территорий со значительным влиянием на данную величину субъективного фактора. Исключительной особенностью «зон контроля» является то, что при соблюдении ряда формальных процедур у субъектов РФ существует

официальная возможность отказаться от тушения лесных пожарах, действующих на данных территориях. Такое решение принимается при отсутствии угрозы населенным пунктам или объектам экономики в случаях, когда прогнозируемые затраты на тушение лесного пожара превышают прогнозируемый вред, который может быть им причинен (Правила ..., 2014). Однако без соответствующего методического обеспечения введенная норма создает условия для субъективного подхода при принятии важного административного решения. В частности, отсутствует методология определения прогнозируемого вреда, а также внедренные в управленческую деятельность модели прогноза развития лесных пожаров. Результатом отказа от тушения может являться распространение таких пожаров за пределы «зоны контроля», но уже с такими качественными характеристиками, при котором его тушение потребует значительных ресурсов или будет невозможным по причине отсутствия необходимых сил и средств.

Проанализировав основные аспекты современной организации обнаружения и тушения пожаров, следует признать, что подход к зонированию и методическому обеспечению принятия решения о целесообразности осуществления работ по тушению в «зонах контроля» требует более тщательного обоснования. Необходимо проведение соответствующих исследований, предшествующих концептуальным указаниям по отнесению территорий к зонам охраны. Разработка методологии должна исходить из цели зонирования, которой является снижение ущерба, при расчете которого следует учитывать не только экономические потери, но и негативные последствия в социальной сфере (Жаринов и др., 2018) и в экологической ситуации (Жаринов и др., 2017).

БЛАГОДАРНОСТИ

Работа частично выполнена при поддержке Проекта РФФИ "Методология оценки состояния и динамики наземных экосистем Арктики в условиях антропогенного воздействия по данным

ДЗЗ (номер 18-05-60221) и темы "Теория и практика рационального природопользования для устойчивого развития территорий (ГЗ)".

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Блоков И.П. Окружающая среда и её охрана в России. Изменения за 25 лет. М.: ОМННО «Совет Гринпис», 2018. 422 с.
- Гагарин Ю.Н. Концепция проекта Федерального закона «Лесной кодекс Российской Федерации» // Вопросы лесной науки. 2020. Т 3. № 3. С. 1-45.
- Головин В.И. Пути повышения эффективности авиационной охраны лесов от пожаров // Современные вопросы охраны лесов от пожаров и борьбы с ними. М.: «Лесная промышленность», 1965. С. 226-271.
- Ежегодный доклад о состоянии и использовании лесов Российской Федерации за 2011 год. URL: <http://oldsite.zapoved.ru/regulatory/detail.php?ID=130281> (дата обращения 08.09.2020)
- Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). URL: <https://www.fedstat.ru> (дата обращения 08.09.2020).
- Жаринов С.Н., Голубева Е.И. Экономическая оценка последствий лесных пожаров (на примере Тверской области). Вестник Московского университета. 2017. Серия 5: География. № 3. С. 61-69.
- Жаринов С.Н., Голубева Е.И. Влияние лесных пожаров на показатели смертности населения Тверской области. Известия РАН. 2018. Серия географическая. № 4. С. 96-103.
- Курбатский Н.П. Пожарная опасность в лесу и ее измерение по местным шкалам // Лесные пожары и борьба с ними. М.: Изд-во АН СССР, 1963. С. 5-30.
- Лесопожарное зонирование земель лесного фонда: утверждено приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 05 августа 2020 г. URL: <https://aviales.ru/default.aspx?textpage=196> (дата обращения 08.09.2020).

Львов П.Н., Орлов А.И. Профилактика лесных пожаров. М.: Лесная промышленность, 1984. 116 с.

Правила тушения лесных пожаров: утверждены приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 08 июля 2014 г. // Российская газета от 15 авг. 2004.

REFERENCES

Blokov I.P., *Okruzhayushchaya sreda i eya ohrana v Rossii. Izmeneniya za 25 let.* (Environment and its protection in Russia. Changes over 25 years), Moscow: OMNNO "Sovet Grinpis", 2018, 422 p.

Edinaya mezhvedomstvennaya informacionno-statisticheskaya sistema (EMISS), available at: <https://www.fedstat.ru>

Ezhegodnyj doklad o sostoyanii i ispol'zovanii lesov Rossijskoj Federacii za 2011 god, available at: <http://oldsite.zapoved.ru/regulatory/detail.php?ID=130281>

Gagarin Yu.N., *Koncepciya proekta Federal'nogo zakona «Lesnoj kodeks Rossijskoj Federacii»* (The concept of the draft federal law "Forest code of the Russian Federation"), *Voprosy lesnoj nauki*, 2020, Vol. 3, No 3, pp. 1-45.

Golovin V.I., *Puti povysheniya effektivnosti aviacionnoj ohrany lesov ot pozharov* (Ways to improve the efficiency of aviation forest fire protection), *Sovremennye voprosy ohrany lesov ot pozharov i bor'by s*

nimi, Moscow: "Lesnaya promyshlennost'", 1965, pp. 226-271.

Kurbatskij N.P., *Pozharnaya opasnost' v lesu i ee izmerenie po mestnym shkalam* (Fire hazard in the forest and its measurement on local scales) *Lesnye pozhary i bor'ba s nimi*, Moscow: AN SSSR, 1963, pp. 5-30.

Lesopozharnoe zonirowanie zemel' lesnogo fonda: utverzhdeno prikazom Federal'nogo agentstva lesnogo hozyajstva ot 05.08.2020, available at: <https://aviales.ru/default.aspx?textpage=196>.

L'vov P.N., Orlov A.I., *Profilaktika lesnyh pozharov* (Prevention of forest fires), Moscow: Lesnaya promyshlennost', 1984, 116 p.

Rossiiskaya gazeta, 2014, August 15.

Zharinov S.N., Golubeva E.I., *Ekonomicheskaya ocenka posledstvij lesnyh pozharov (na primere Tverskoj oblasti)* (Economic evaluation of forest fires effects (case study of the Tver region), *Vestnik Moskovskogo universiteta*, 2017, Vol. 5, Geografiya, No 3, pp. 61-69.

Zharinov S.N., Golubeva E.I., *Vliyanie lesnyh pozharov na pokazateli smertnosti naseleniya Tverskoj oblasti* (Influence of forest fire on indicators of mortality of the population (case study of the Tver region), *Izvestiya RAN*, 2018, Seriya geograficheskaya, No 4, pp. 96-103.

CONCEPTUAL BASES OF THE ORGANIZATION OF FOREST FIRE PROTECTION

S.N. Zharinov^{1*}, E.I. Golubeva², M.V. Zimin^{1,2}

¹ITC «SCANEX»

Berezhkovskaya emb. 20 bldg. 6, Moscow 121059, Russia

²Lomonosov Moscow State University
Leninskie Gory 1, Moscow 119991, Russia

*E-mail: snzharinov@mail.ru

Received 10.09.2020

Accepted 28.09.2020

The analysis of the Concept of the draft Federal Law "Forest Code of the Russian Federation" proposed for discussion has shown that it is necessary to consider in detail the problems of organizing forest fire protection. In our opinion, the provisions of clause 3.7.7. The concepts require discussion of two important aspects of this activity. The first aspect concerns the implementation of forest fire protection in the territories provided for forestry on the basis of a license agreement and an agreement on the trust management of protective forests to legal entities and individuals. The second is the definition of the basic principles and criteria, based on which, the forests will be classified according to the methods of monitoring fire hazard and the use of fire extinguishing forces and means. The need to discuss the issue of consolidating the function of forest protection from fires for state specialized organizations of the constituent entities of the Russian Federation and the federal body responsible for the general management of the forest protection system is revealed. The study showed that with the modern organization of fire detection and extinguishing, the approach to zoning and methodological support for making a decision on the advisability of carrying out fire extinguishing work in hard-to-reach forests requires a more thorough justification. At the same time, the development of a methodology should proceed from the zoning goal to reduce damage from fires. When calculating, it is important to take into account not only economic losses, but also negative consequences in the social sphere and in the environmental situation.

Key words: *Forest code, forest fire protection, public administration, forest fire zoning*