

**Федеральное бюджетное учреждение
Всероссийский научно-исследовательский институт
лесоводства и механизации лесного хозяйства
(ФБУ ВНИИЛМ)**

Филиал ФБУ ВНИИЛМ «Центр лесной пирологии, развития технологий
охраны лесных экосистем, защиты и воспроизводства лесов»

Р.В. Котельников

**НОРМАТИВНАЯ ПРАВОВАЯ БАЗА
ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ
МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ**

Текстовое электронное издание

Пушкино
2022

УДК 001.811
ББК 43.48
Н 83

Котельников, Р.В. Нормативная правовая база охраны лесов от пожаров : методическое пособие / Р.В. Котельников. – Пушкино : ВНИИЛМ, 2022. – 52 с. – 1 CD-ROM. – Загл. с титул. экрана. – Текст электронный.

Специфика государственного устройства Российской Федерации определяет необходимость существования целой системы взаимоувязанных нормативных актов, регулирующих вопросы охраны лесов от пожаров на всех уровнях. Данная работа не консолидирует все документы в одном пособии (с учётом постоянного обновления их лучше изучать на официальном сайте), а поясняет их назначение и взаимосвязи между нормативными актами.

Текстовое электронное издание.

Рассмотрено и рекомендовано к изданию Научно-техническим советом филиала ФБУ ВНИИЛМ «Центр лесной пирологии», протокол от 15.07.2021 г. № 19.

The specifics of the state structure of the Russian Federation determine the need for the existence of a whole system of interrelated regulations governing the protection of forests from fires at all levels. These guidelines do not consolidate all the documents in one manual (taking into account the constant updates from the better to study on the official website), but explain the purpose and the relationship between the regulations.

Минимальные системные требования: Систем. требования : Intel Pentium 4 1,5 GHz и более ; RAM 512 Mб ; HDD 150 Mб ; Microsoft Windows XP17/Vista/2000 и выше, FlashPlayer 9.0 и выше. – Загл. с титул. экрана.

**ISBN 978-5-94219-273-0
© ФБУ ВНИИЛМ, 2022**

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
1. Нормотворчество и «регуляторная гильотина»	5
2. Национальные стандарты. Ключевая терминология и основные понятия	8
3. Меры пожарной безопасности в лесах	11
4. Сведения о лесных пожарах и вопросы информатизации.....	25
5. Особенности реализации мер пожарной безопасности в лесах вблизи населенных пунктов	28
6. Тушение лесных пожаров	30
7. Авиационные работы по охране лесов от пожаров	35
8. Противопожарные режимы. Мероприятия по ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров, и ликвидации последствий таких ситуаций.....	37
9. Разделение полномочий в области лесных отношений. Контроль и надзор	40
10. Ответственность за нарушения, связанные с пожарной безопасностью в лесах.....	43
Используемые источники	46

ВВЕДЕНИЕ

Специфика государственного устройства Российской Федерации определяет необходимость существования целой системы взаимоувязанных нормативных актов, регулирующих вопросы охраны лесов от пожаров на всех уровнях. Данные методические рекомендации не консолидируют все документы в одном пособии (с учётом постоянного обновления их лучше изучать на официальном сайте), а поясняют назначение и взаимосвязи между нормативными актами.

В пособии дано не только краткое изложение содержания некоторых подзаконных актов, но и сделан акцент на ряд новых положений (по состоянию на начало 2022 года), а также те тезисы, которые являются малоизвестными большинству практиков.

Данное методическое пособие станет ценным источником информации для отрасли и специалистов лесного хозяйства, чья деятельность связана с охраной лесов от пожаров. Это издание также можно рекомендовать в качестве дополнительной литературы в высших и среднеспециальных учебных заведениях для включения в рабочие программы дисциплин, связанных с лесной пирологией.

В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации [1] (далее – ЛК), лесное законодательство состоит из самого ЛК, а также законов субъектов Российской Федерации, связанных с лесными отношениями (которые не противоречат действующему законодательству). Вместе с тем лесные отношения регулируются нормативными правовыми актами (далее – нормативные акты) Правительства Российской Федерации (в рамках полномочий, установленных ЛК), нормативными актами Минприроды России и Рослесхоза (далее – приказ Минприроды России и приказ Рослесхоза соответственно) и, если такое напрямую прописано в ЛК или в постановлениях Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации (в пределах своих полномочий).

Указанные выше нормативные акты Правительства Российской Федерации, а также приказы Минприроды России и Рослесхоза иногда называют подзаконными актами.

Лесные отношения могут (но пока таких нет) регулироваться также отдельными указами Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить настоящему Кодексу и другим федеральным законам.

Следует учитывать, что при реализации лесных отношений часто приходится руководствоваться и другим (так называемым «смежным») законодательством.

Важным, но пока недооценённым, механизмом регулирования является система стандартизации. Уже существует несколько стандартов в области лесного хозяйства (пока в основном на понятийном уровне, но сфера регулирования будет постепенно расширяться).

1. НОРМОТВОРЧЕСТВО И «РЕГУЛЯТОРНАЯ ГИЛЬОТИНА»

В последние годы активно идёт реформирование системы контроля и надзора, влияние которой в нашей стране постоянно усиливается. При этом параллельно начался процесс корректировки самих обязательных требований, выполнение которых должно осуществляться в ходе указанных мероприятий. Необходимо, чтобы эти требования были понятны и не были избыточными, в первую очередь для исключения излишней нагрузки на бизнес.

Главной концепцией указанных изменений является совершенствование процедуры нормотворчества в части установления и анализа применения обязательных требований, что позволяет оценить все риски введения таких требований ещё до того, как они станут обязательными для исполнения.

Уже сейчас законотворчество и разработка нормативных правовых актов являются жестко зарегулированным многоэтапным процессом, цель которого – повышение качества издаваемых документов. Процедуры немного отличаются от уровня правового акта, но в целом, на примере ведомственных актов Минприроды России, основными этапами являются:

- утверждение плана нормотворческой деятельности;
- раскрытие информации о подготовке проектов нормативных правовых актов (публикация на сайте уведомления о разработке на срок не менее 10 дней);
- общественное обсуждение текста проекта нормативного правового акта путём публикации на срок не менее 15 дней (публичное обсуждение проекта и сводного отчета в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия, в зависимости от степени регулирующего воздействия, на сайте – от 10 до 20 рабочих дней);
- независимая антикоррупционная экспертиза (через публикацию на сайте) не менее 7 дней;
- согласование с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти (до 10 дней на каждый федеральный орган исполнительной власти, вопросы которых затрагивает акт);
- подготовка заключения по результатам оценки регулирующего воздействия (от 7 до 10 рабочих дней в зависимости от степени регулирующего воздействия);
- подписание министром;
- правовая и антикоррупционная экспертиза в Минюсте России и государственная регистрация приказа в Минюсте России (не регламентирована, но обычно 30-60 дней).

Важным элементом указанной процедуры является оценка регулирующего воздействия, которая состоит из двух этапов. На первом необходимые расчёты выполняет автор нормативного акта, на втором экспертизу проводит Минэкономразвития России.

В ходе оценки проводится:

- описание проблемы, анализ международного опыта, изложение возможных иных способов решения проблемы;
- выявление основных групп субъектов, интересы которых будут затронуты, количество таких субъектов;
- оценка рисков решения проблемы предложенным способом регулирования и рисков негативных последствий;
- описание методов контроля эффективности избранного способа достижения цели регулирования;
- разработка необходимых для достижения заявленных целей регулирования организационно-технических, методологических, информационных и иных мероприятий.

Для качественного выполнения указанных процедур к разработке практически каждого нормативного правового акта должны подключаться научные учреждения с целью подготовки научного обоснования (обычно включается в пояснительную записку).

В дополнение к указанным процедурам, в рамках описанной выше реформы, издан Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». При этом предусмотрено, что в ходе процедуры оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России проводит анализ соответствия этому закону всех проектов нормативных правовых актов.

Обязательные требования, предусматривающие установление в отношении граждан и организаций разрешительных режимов (в формах лицензирования, аккредитации, сертификации, включения в реестр, аттестации, прохождения экспертизы, получения согласований, заключений и иных разрешений), устанавливаются только федеральными законами и только в случаях, предусмотренных федеральными законами – нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Важным элементом интеграции России в мировое сообщество является требование обеспечить соответствие внутренних нормативных правовых актов договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года актам, составляющим право Евразийского экономического союза, а также положениям других международных договоров Российской Федерации.

ции. Обеспечивается строгий контроль за соблюдением процедур общественного обсуждения актов, а также необходимость вступления новых требований с фиксированной даты (1 марта или 1 сентября), но не ранее чем через 90 дней со дня их опубликования. Это дает дополнительную возможность субъектам общественных отношений подготовиться к изменившимся правовым условиям.

Ещё одним интересным нововведением является ограничение сроков действия документов шестью годами (с возможностью однократного продления ещё на 6 лет). Такое требования приведет, в случае необходимости переиздания, к прохождению повторной процедуры общественного обсуждения и оценке регулирующего воздействия (включая экономический анализ, анализ рисков и т.д.).

Но всё это касается новых актов. А как быть с уже действующими актами? Вот именно на этом этапе вступает в действие «регуляторная гильотина». Для каждого вида государственного контроля (надзора) обеспечивается признание утратившими силу (не действующими на территории Российской Федерации) нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора).

Естественно, есть исключения (перечень критически важных актов, которые «регуляторная гильотина» не затрагивает). Да и сам Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» содержит целый список случаев, на которые он не распространяется.

Несмотря на то что переиздание ряда нормативных актов происходит в ограниченные сроки, что снижает качество документов, в целом происходящие процессы можно расценивать как положительные. Реализованные в России правовые механизмы обеспечивают возможность непосредственно участвовать в процессе нормотворчества специалистам лесного хозяйства, представителям общественных и природоохранных организаций, а также отдельным экспертам, что позволяет авторам документов выявлять возможные противоречия и правовые пробелы, повышая качество нормативной правовой базы лесного хозяйства.

2. НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ. КЛЮЧЕВАЯ ТЕРМИНОЛОГИЯ И ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Национальные стандарты Российской Федерации являются одним из перспективных (пока недооценённых) механизмов регулирования лесных отношений. В соответствии с Федеральным законом от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» ГОСТы применяются на добровольной основе, если иное не установлено законодательством. В лесном законодательстве прослеживается тенденция включать необходимые требования непосредственно в нормативные правовые акты. Учитывая, что процедура согласования и утверждения таких актов сложна, на практике получается, что часть важных требований исключается из-за невозможности обосновать их необходимость. В результате утверждённые приказы и постановления становятся урезанными и не решают поставленных задач. На самом деле в нормативных актах должны остаться только правовые нормы (кто выполняет, кто отвечает, кто контролирует, какая ответственность за невыполнение и т.д.), а всю технологическую часть можно детально изложить в соответствующем стандарте (в нормативном акте оставить только ссылки на ГОСТ). Это также упростит процедуру внесения корректировок (например, в случае появления новых технических средств и т.д.). Также нужно учитывать, что обязательность применения может быть установлена в текущих хозяйственных актах (например, в государственном задании учреждениям, в технических заданиях на выполнение работ, в договорах аренды и т.д.)

В области охраны лесов от пожаров действуют несколько стандартов, в том числе:

- ГОСТ 17.6.1.01-83 Охрана и защита лесов. Термины и определения [2] (является дополнением к ГОСТ 12.1.033-81 [3], где указаны соответствующие термины и определения для пожаров на объекте);
- ГОСТ Р 22.1.09-99 Государственный стандарт Российской Федерации. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Мониторинг и прогнозирование лесных пожаров. Общие требования (устанавливает общие требования по мониторингу и прогнозированию лесных пожаров и чрезвычайных лесопожарных ситуаций) [4];
- ГОСТ Р 57972-2017 «Объекты противопожарного обустройства лесов. Общие требования» [5] (общие требования к объектам противопожарного обустройства лесов в зависимости от целевого назначения земель, лесов и требований пожарной безопасности в лесах при использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов и осуществлении иной деятельности в лесах).

К сожалению, для национальных стандартов обязательным является только упрощённое общественное обсуждение (в отличие от нормативных правовых актов, которые проходят многоступенчатую и жестко регламентированную процедуру общественного обсуждения, процедуру оценки регулирующего воздействия, правовую и антикоррупционную экспертизы, а также обязательное согласование с профильными федеральными органами исполнительной власти.) Такой упрощённый подход помимо положительного эффекта (снижения бюрократических проволочек) часто приводит и к отрицательным последствиям (низкому качеству принятых стандартов). В частности, часть требований указанных стандартов уже устарела, а некоторые положения изначально были неполными или ошибочными.

Указанные выше ГОСТы затрагивают только базовые вопросы, в основном связанные с терминологией. Некоторые важные термины (для примера), которые обязаны помнить специалисты, приведены в таблице 1.

Таблица 1. Некоторые наиболее важные термины, указанные в ГОСТ

Термин	Определение
Активно охраняемые леса	Территория земель лесного фонда, где регулярно проводится предупреждение, обнаружение и тушение лесных пожаров специально предназначенными силами и средствами
Активно не охраняемые леса	Территория земель лесного фонда, где регулярно не проводится предупреждение, обнаружение и тушение лесных пожаров специально предназначенными силами и средствами
Площадь лесного пожара	Площадь в пределах контура лесного пожара, на которой имеются признаки воздействия огня на растительность
Протяжённость действующей кромки	Длина полосы горения, окаймляющая внешний контур лесного пожара и непосредственно примыкающая к участкам, не пройденным огнем
Площадь активного горения	Площадь реального горения (активного горения) на момент наблюдения (осмотра)
Площадь, пройденная лесным пожаром за сутки	Показатель, характеризующий динамику лесного пожара
Площадь гари	Лесная площадь с древостоем, погибшим в результате пожара
Площадь горельника	Лесная площадь с древостоем, частично погибшим в результате пожара
Квартал лесной	Отграниченная на местности просеками или иными естественными или искусственными рубежами (натурными границами) часть лесного массива или не покрытых лесом и нелесных земель лесного фонда, являющаяся постоянной учетной и организационно-хозяйственной единицей в лесу
Запас лесных горючих материалов; запас ЛГМ	Масса абсолютно сухих (высущенных до постоянной массы при температуре 105°C) ЛГМ на единице площади (кг/м, т/га)
Загорание	Неконтролируемое горение вне специального очага, без нанесения ущерба

В рамках реформы нормативного правового регулирования стала прослеживаться тенденция включения определения терминов непосредственно в нормативные правовые акты. С одной стороны, это снимает ряд юридических неопределённостей, с другой – усложняет внесение изменений, связанных с развитием лесного хозяйства, и корректировку ошибок.

К одним из важных изменений терминологии начала XXI века, которые не полностью согласуются с ГОСТ (или там отсутствуют), возникших в результате утверждения новых нормативно-правовых актов, относятся следующие:

ландшафтный (природный) пожар – неконтролируемый процесс горения, стихийно возникающий и распространяющийся в природной среде, охватывающий различные компоненты природного ландшафта [6];

лесные земли – земли, на которых расположены леса, и земли, предназначенные для лесовосстановления (вырубки, гари, редины, пустыри, прогалины и другие);

нелесные земли – земли, необходимые для освоения лесов (просеки, дороги и другие), и земли, неудобные для использования (болота, каменистые россыпи и другие) (рис.1);

лесной участок – земельный участок, который расположен в границах лесничеств и образован в соответствии с требованиями земельного законодательства и Лесного кодекса Российской Федерации;

лесопожарное зонирование – зоны охраны лесов от пожаров различными способами (с использованием наземных, авиационных или космических средств), выделенные в зависимости от экономического и экологического значения лесов, а также социально-экономического развития территорий и природной пожарной опасности лесов;

лесорастительное районирование – зоны, определённые в зависимости от природно-климатических условий, в которых расположены леса с относительно однородными лесорастительными признаками.



Рисунок 1. Структура земель лесного фонда

3. МЕРЫ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЛЕСАХ

Сохранение лесов, в том числе посредством их охраны, является основным принципом лесного законодательства. Охрана лесов направлена на выявление негативного воздействия, а также на его предупреждение и ликвидацию (рис.2).

Леса подлежат охране от пожаров. При этом охрана лесов от пожаров включает в себя выполнение мер пожарной безопасности в лесах и тушение пожаров в лесах.



Рисунок 2. Структура понятия «сохранение лесов»

Охрана лесов от пожаров осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий (см. раздел 9).

Меры пожарной безопасности в лесах включают в себя (рис.3):

- предупреждение лесных пожаров;
- мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров;
- разработку и утверждение планов тушения лесных пожаров;
- иные меры пожарной безопасности в лесах.

Меры пожарной безопасности в лесах осуществляются в соответствии с лесным планом субъекта Российской Федерации, лесохозяйственным регламентом лесничества и проектом освоения лесов.

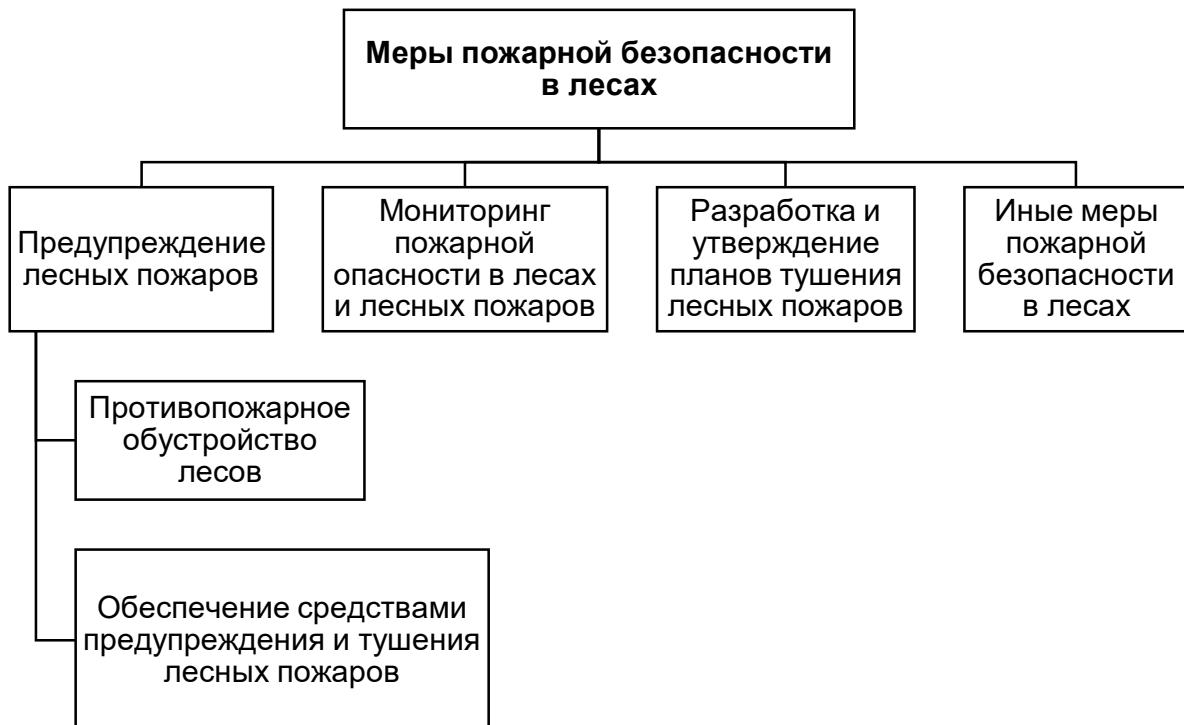


Рисунок 3. Структура понятия «Меры пожарной безопасности в лесах»

Требования к мерам пожарной безопасности в лесах регламентируются Правилами пожарной безопасности в лесах [7].

Предупреждение лесных пожаров включает в себя противопожарное обустройство лесов и обеспечение средствами предупреждения и тушения лесных пожаров.

Основной перечень противопожарного обустройства лесов установлен Лесным кодексом Российской Федерации (Таблица 2, пункты 1-8), также Правительству Российской Федерации дано право определять дополнительные меры. В настоящее время такие меры установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2011 № 281 [8] (пункты 9-14).

Проектирование мероприятий по противопожарному обустройству лесов проводится одновременно с таксацией лесов в рамках лесоустройства в соответствии с утвержденным планом.

Вне плана указанные мероприятия могут проектироваться по результатам проведенных не позднее чем за два года, предшествующих году проектирования таких мероприятий, лесопатологических обследований, государственного мониторинга воспроизводства лесов, а также отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, на которых расположены леса.

Формально требования к проектированию мероприятий по сохранению лесов (включая противопожарное обустройство лесов) устанавливаются Лесоустроительной инструкцией. По факту там требования отсутствуют.

Ключевыми документами, регулирующими данную сферу, являются:

- Порядок проектирования, создания, содержания и эксплуатации объектов лесной инфраструктуры, утверждённый приказом Минприроды России от 05.08.2020 № 565 [10];
- Нормативы противопожарного обустройства лесов, утвержденные приказом Рослесхоза от 27.04.2012 № 174 [9];
- ГОСТ Р 57972-2017 «Объекты противопожарного обустройства лесов. Общие требования» [5].

Мероприятия по лесоустройству осуществляются инженерами-таксаторами, техниками-таксаторами, прошедшиими аттестацию на право осуществления мероприятий по лесоустройству и включенными в соответствующий реестр специалистов, который ведется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Исполнителями работ по осуществлению таких мероприятий на основании государственных контрактов, заключаемых в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, могут быть организации, имеющие в штате не менее двух инженеров-таксаторов, техников-таксаторов, имеющих право на осуществление мероприятий по лесоустройству в соответствии с настоящей статьей. При выполнении работ по осуществлению таких мероприятий численность инженеров-таксаторов и (или) техников-таксаторов должна соответствовать нормативам, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Квалификационные требования и порядок аттестации специалистов на право осуществления мероприятий по лесоустройству, порядок и случаи аннулирования выданных аттестатов, порядок ведения реестра специалистов, имеющих право на осуществление мероприятий по лесоустройству, состав включаемых в него сведений и порядок предоставления информации из указанного реестра утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Таблица 2. Перечень мер противопожарного обустройства лесов и ссылка на регламентирующие документы

Наименование	Дополнительные регламентирующие документы
1. Строительство, реконструкция и эксплуатация лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров	ГОСТ Р 57972-2017 [5], СП 318.1325800.2017 [11], СП 288.1325800.2016 [12]
2. Строительство, реконструкция и эксплуатация посадочных площадок для самолетов, вертолетов, используемых в целях проведения авиационных работ по охране и защите лесов	Требования к посадочным площадкам [13]
3. Прокладка просек, противопожарных разрывов, устройство противопожарных минерализованных полос	ГОСТ Р 57972-2017 [5]
4. Строительство, реконструкция и эксплуатация пожарных наблюдательных пунктов (вышек, мачт, павильонов и других наблюдательных пунктов), пунктов сосредоточения противопожарного инвентаря	ГОСТ Р 57972-2017 [5]
5. Устройство пожарных водоемов и подъездов к источникам противопожарного водоснабжения	ГОСТ Р 57972-2017 [5]
6. Проведение работ по гидромелиорации	ГОСТ Р 58376-2019 [14], Порядок разработки, согласования и утверждения проектов мелиорации земель [15]
7. Снижение природной пожарной опасности лесов путем регулирования породного состава лесных насаждений	ГОСТ Р 57972-2017 [5]
8. Проведение профилактического контролируемого противопожарного выжигания хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов	ГОСТ Р 57972-2017 [5], Методические указания [16]
9. Прочистка просек, прочистка противопожарных минерализованных полос и их обновление	ГОСТ Р 57972-2017 [5]
10. Эксплуатация пожарных водоемов и подъездов к источникам водоснабжения	ГОСТ Р 57972-2017 [5]
11. Благоустройство зон отдыха граждан, пребывающих в лесах в соответствии со статьей 11 Лесного кодекса Российской Федерации	ГОСТ Р 57972-2017 [5]
12. Установка и эксплуатация шлагбаумов, устройство препрятствий, обеспечивающих ограничение пребывания граждан в лесах, в целях обеспечения противопожарной безопасности	ГОСТ Р 57972-2017 [5]
13. Создание и содержание противопожарных заслонов и устройство листовых опушек	ГОСТ Р 57972-2017 [5]
14. Установка и размещение стендов и других знаков и указателей, содержащих информацию о мерах пожарной безопасности в лесах	ГОСТ Р 57972-2017 [5]

Требования к ширине просек указаны в части 2.1 статьи 53.1 Лесного кодекса РФ (от 10 до 100 метров).

Меры противопожарного обустройства на лесных участках, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование, в аренду либо используемых на основании сервитута или установленного в целях, предусмотренных статьей 39.37 Земельного кодекса Российской Федерации, публичного сервитута, осуществляются арендаторами лесного участка или землепользователями, а в границах сервитута, публичного сервитута – обладателями сервитута, публичного сервитута. Противопожарные расстояния, в пределах которых осуществляются рубка деревьев, кустарников, лиан, очистка от захламления, устанавливаются в соответствии с «Техническим регламентом о требованиях пожарной безопасности», утверждённым Федеральным законом от 22.06.2008 № 123-ФЗ [17].

Строительство лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров, является одной из важных мер противопожарного обустройства лесов. Лесная дорога является объектом лесной инфраструктуры и подпадает под действия лесного законодательства. При этом лесное и дорожное законодательство не совсем между собой гармонизированы.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.07.2012 № 1283-р установлен Перечень объектов лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов и резервных лесов [18]. Было выделено два понятия: лесные дороги и лесные проезды (предполагалось, что лесные проезды будут создаваться без проекта и без постановки дороги на баланс). Но вышедший позднее «Порядок проектирования, создания, содержания и эксплуатации объектов лесной инфраструктуры», утверждённый приказом Минприроды России [10], понятие «лесного проезда» не раскрывает. Кроме того, этот Порядок окончательно подводит понятие «лесной дороги» под дорожное законодательство и предписывает при их создании руководствоваться Сводом правил (СП 288.1325800.2016) «Дороги лесные. Правила проектирования и строительства, утвержденным приказом Минстроя России от 16.12.2016 № 952/пр [12].

Указанный Свод правил классифицирует дороги по назначению на лесовозные лесные дороги (постоянные и временные), а также лесохозяйственные лесные дороги (не используемые для вывозки древесины).

Не останавливаясь на лесовозных лесных дорогах, особо отметим, что документ предусматривает процесс планирования, размещения лесохозяйственных лесных дорог, в том числе экономические и инженерные изыскания, а также внесения изменений (предусматривающих создание соответствующих дорог) в План размещения сети лесных дорог (обычно разрабатываемый на 10 лет), в Лесной план субъекта Российской Федерации и в лесохозяйственные регламенты.

При экономических изысканиях проводят сбор и анализ следующей информации:

- характеристика особенностей природных условий района изысканий;
- местоположение и объемы грузообразующих и грузопотребляющих пунктов;
- местоположение, состав, протяжение и качественное состояние существующих путей транспорта;
- перспектива развития сети дорог общего пользования;
- характеристика уровня работы лесохозяйственного транспорта;
- состояние строительства и содержания лесной дорожной инфраструктуры;
- обеспеченность района местными дорожно-строительными материалами;
- существующие и перспективные направления потоков грузов лесохозяйственных предприятий;
- предпочтительные направления развития лесохозяйственных путей транспорта в перспективе.

План размещения лесных дорог может содержать положение о планировании размещения лесных дорог, пояснительную записку и соответствующие карты-схемы.

Карта-схема размещения лесных дорог субъектов Российской Федерации выполняется в установленном масштабе и включает в себя:

- границы земель лесного фонда, границы лесничеств и лесопарков, особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и муниципального значения, муниципальных образований, буферных зон и других объектов;
- квартальную сеть;
- границы арендованных лесных участков;
- гидографию;
- схему существующих путей транспорта, по которым ожидаются перевозки лесохозяйственных грузов, с подразделением по категориям дорог;
- материалы камерально затрассированных вариантов лесных дорог с подразделением по категориям дорог;
- материалы натурных инструментальных обследований существующих дорог, намеченных к реконструкции или ремонту;
- схемы существующих и ожидаемых в перспективе потоков лесохозяйственных грузов;
- месторождения гравия, щебня, песка.

После завершения планирования размещения лесохозяйственных лесных дорог осуществляется этап проектирования. Строительство автомобильных лесных дорог постоянного действия реализуют в соответствии с проектной документацией, утвержденной в установленном порядке, частью которой является проект организации строительства (ПОС), а также с проектами производства работ (ППР).

ПОС разрабатывают в целях определения общей продолжительности строительства автомобильной дороги, эффективной технологии и последовательности выполнения строительно-монтажных и других работ, определения потребности строительства в трудовых и материально-технических ресурсах, а также источников получения дорожно-строительных материалов, изделий и конструкций.

ППР разрабатывают на основе ПОС и проектной документации в целях детального моделирования процесса строительства автомобильной лесной дороги. ППР разрабатывают на строительство автомобильной дороги в целом, на этап, годовой объем работ или на выполнение отдельных видов работ.

Следует учитывать, что в отношении объектов лесной инфраструктуры, являющихся объектами капитального строительства (это относится не только к лесным дорогам, но и к искусственным пожарным водоёмам и т.д.), основные требования и последовательность действий заинтересованных лиц по проектированию, созданию, содержанию и эксплуатации определяются в том числе с учетом требований законодательства о градостроительной деятельности. Это значит, что в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации выполнение работ по проектированию, инженерным изысканиям и некоторым другим видам деятельности могут выполняться только юридическими лицами, являющимися членами соответствующих саморегулируемых организаций (далее – СРО).

В случае, если исполнитель работ по проектированию (генеральный подрядчик) будет часть работ (например, инженерно-изыскательские работы в специализированной организации) перепоручать соисполнителям, то такой генподрядчик считается «техническим заказчиком» и в соответствии с тем же Градостроительным кодексом к нему также применяется требование входить в СРО (даже если он является государственным учреждением). Отсутствие членства в СРО может стать препятствием для участия в профильных конкурсах и тендерах.

При проектировании посадочных площадок на территории лесного фонда следует помнить, что они также подпадают под действие земель воздушного законодательства.

Некоторые командиры воздушных судов имеют право осуществлять посадку воздушного судна на подобранную с воздуха посадочную площадку (например, подготовленную специалистами авиапожарных команд). Все остальные экипажи имеют право приземляться только на посадочные площадки, которые официально допущены к эксплуатации в соответствии с установленным порядком [61] (этот порядок уведомительный). Требования к самой посадочной площадке установлены Федеральными авиационными правилами [13]. Несмотря на то что в этих правилах указано, что они не распространяются на площадки, используемые менее 30 дней календарного года, необходимо исходить из того, что использованием является не факт посадки на площадку, а факт уведомления о её эксплуатации (т.е. накануне вылетов). Таким образом, на практике срок эксплуатации должен соответствовать сроку пожароопасного сезона и установленные требования [13] необходимо соблюдать.

Посадочные площадки, которые не подлежат категорированию в качестве аэродромов (вертодромов) регистрируются в качестве объекта транспортной инфраструктуры в соответствии с Порядком ведения реестра объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, утвержденных приказом Минтранса России от 15.09.2020 № 377 [19].

О начале деятельности на посадочной площадке и о её прекращении необходимо уведомлять Федеральное агентство воздушного транспорта [18]. Процедуру государственной регистрации осуществляет собственник посадочной площадки. В случае, если на посадочной площадке осуществляется базирование воздушного судна, то дополнительно разрабатывается Инструкция по производству полётов в районе посадочной площадки. Этот вопрос входит в компетенцию авиакомпании.

Контроль качества выполнения мероприятий по противопожарному обустройству лесов со стороны Рослесхоза осуществляется с учетом требований Методических рекомендаций по проведению государственной инвентаризации лесов [62] в соответствии с критериями, указанными в таблице 3.

Таблица 3. Показатели и критерии оценки качества проведенных основных мероприятий по противопожарному обустройству лесов

N п/п	Вид мероприятия	N	Показатели оценки	Критерии оценки ка- чества проведения мероприятия, если мероприятие выполнено неудовле- творительно
1	Строительство лес- ных дорог, предна- значенных для охраны лесов от пожаров	1	Наличие проекта строитель- ства лесных дорог, предна- значенных для охраны лесов от пожаров	Отсутствует
		2	Соответствие выполненных	Не соответствует

N п/п	Вид мероприятия	N	Показатели оценки	Критерии оценки ка- чества проведения мероприятия, если мероприятие выполнено неудовле- творительно
			работ проекту (техническому заданию, проекту освоения лесов)	
		3	Ширина земляного полотна Ширина обочин	Менее 4,5 м Менее 1,0 м
		4	Протяженность дороги	Уменьшение от отчетных данных (проекта) более 5%
		5	Свободный проезд лесопожарной техники и иных видов автотранспорта для перевозки противопожарных грузов и оборудования	Невозможен
2	Реконструкция и эксплуатация лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров	6	Показатели и критерии по данному виду мероприятия соответствуют пунктам N 2-5	
3	Устройство противопожарных минерализованных полос (ПМП)	7	Соответствие техническому заданию, проекту освоения лесов	Несоответствие
		8	Допустимая длина необработанных участков на ПМП шириной не более 40 см	Более 2 м (более 3 раз на 100 метров на ПМП) (при I-II классах природной пожарной опасности) Более 3 м (более 3 раз на 100 метров на ПМП) (при III-V классах природной пожарной опасности)
		9	Протяженность ПМП	Уменьшение от отчетных данных (проекта) более 5%
		10	Наличие горючего материала	Не допускается
		11	Ширина ПМП	Уменьшение от отчетных данных (проекта) более 0,5 м
4	Прочистка противопожарных минерализованных полос и их обновление (уход) (ПМП)	12	Показатели и критерии по данному виду мероприятия соответствуют пунктам N 7-11	
5	Прокладка просек	13	Соответствие техническому заданию, проекту освоения лесов	Несоответствие
		14	Ширина просек	Менее 0,5 м
		15	Протяженность просек	Уменьшение от отчетных данных (проекта) более 5%

N п/п	Вид мероприятия	N	Показатели оценки	Критерии оценки ка- чества проведения мероприятия, если мероприятие выполнено неудовле- творительно
		16	Наличие срубленной, ветро- вальной, буреломной, древесины и валежника	Не допускается
6	Прочистка просек	17	Показатели и критерии по данному виду мероприя- тия соответствуют пунктам N 13-16	
7	Прокладка противо- пожарных разрывов (ППР)	18	Соответствие техническому заданию, проекту освоения лесов	Несоответствие
		19	Ширина ППР	Более 0,1 м от отчет- ных данных (проекта)
		20	Наличие горючего материала	Не допускается
		21	Проезд транспортных средств по ППР	Невозможен при лю- бых погодных усло- виях
		22	Протяженность ППР	Уменьшение от от- четных данных (про- екта) более 5%
8	Уход за противопо- жарными разры- вами (ППР)	23	Показатели и критерии по данному виду мероприя- тия соответствуют пунктам N 18-22	
9	Устройство и экс- плуатация пожар- ных водоемов и подъездов к источ- никам противопо- жарного водоснаб- жения	24	Соответствие техническому заданию, проекту освоения лесов	Несоответствие
		25	Подъезды для пожарных ма- шин и оборудованные специ- альные площадки для за- бора воды пожарными авто- цистернами и мотопомпами	Отсутствуют
		26	Эффективный запас воды в самый жаркий период лета	Менее 100 м ³
10	Благоустройство зон отдыха граж- дан, пребывающих в лесах	27	Соответствие техническому заданию, проекту освоения лесов	Несоответствие
		28	Расчистка площадки от ку- старника, подроста и валеж- ника	Не проведена
		29	Устройство мест для разведения костра	Отсутствует
		30	Место для сбора мусора	Отсутствует
		31	Ширина противопожарной минерализованной полосы вокруг площадки для разведения костра	Менее 0,5 м
		32	Противопожарный аншлаг	Отсутствует (если предусмотрено зада- нием на выполнение работ)

Обеспечение средствами предупреждения и тушения лесных пожаров включает в себя:

- приобретение противопожарного снаряжения и инвентаря;
- содержание пожарной техники и оборудования, систем связи и оповещения;
- создание резерва пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, а также горюче-смазочных материалов.

Виды средств предупреждения и тушения лесных пожаров, нормативы обеспеченности данными средствами лиц, использующих леса, нормы наличия средств предупреждения и тушения лесных пожаров при использовании лесов определяются приказом Минприроды России от 28.03.2014 № 161 [20].

Нормативы обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров установлены распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.07.2019 № 1605-р [21].

Классификация природной пожарной опасности лесов и классификация пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, утверждены приказом Рослесхоза от 05.07.2011 № 287 [22].

Указанные классификации дают права регионам подготовить и представить на утверждение Рослесхоза региональные методики расчёта класса пожарной опасности в лесах. Так, приказом Рослесхоза от 09.10.2013 № 288 «О применении региональных классов пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды» утверждены соответствующие методики по 15 субъектам Российской Федерации [63].

Мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров включает в себя:

наблюдение и контроль за пожарной опасностью в лесах и лесными пожарами;

организацию системы обнаружения и учета лесных пожаров, системы наблюдения за их развитием с использованием наземных, авиационных или космических средств;

организацию патрулирования лесов;

прием и учет сообщений о лесных пожарах, а также оповещение населения и противопожарных служб о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах специализированными диспетчерскими службами.

Порядок осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров утверждён приказом Минприроды России от 23.06.2014 № 276 [23].

Органы государственной власти в пределах своих полномочий разрабатывают планы тушения лесных пожаров, устанавливающие:

- перечень и состав лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, иных средств предупреждения и тушения лесных пожаров на соответствующей территории, порядок привлечения и использования таких средств в соответствии с уровнем пожарной опасности в лесах;
- перечень сил и средств подразделений пожарной охраны и аварийно-спасательных формирований, которые могут быть привлечены в установленном порядке к тушению лесных пожаров и порядок привлечения таких сил и средств в соответствии с уровнем пожарной опасности в лесах;
- мероприятия по координации работ, связанных с тушением лесных пожаров;
- меры по созданию резерва пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, транспортных средств и горюче-смазочных материалов;
- иные мероприятия.

В случае, если план тушения лесных пожаров предусматривает привлечение в установленном порядке сил и средств подразделений пожарной охраны и аварийно-спасательных формирований, он подлежит согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Сводный план тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации утверждается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Порядок разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его форма установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 № 377 [24].

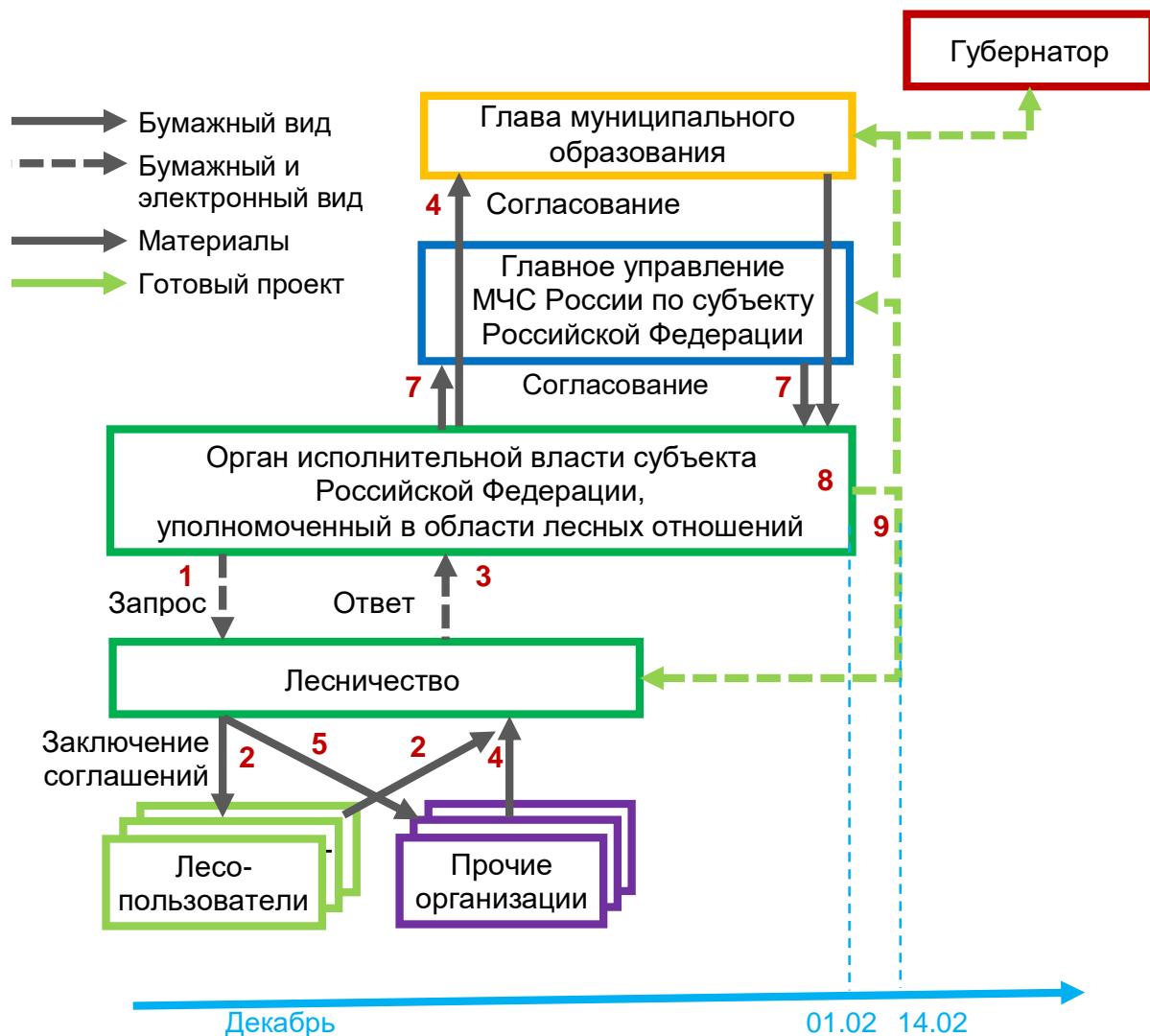


Рисунок 4. Один из вариантов процедуры разработки планов тушения лесных пожаров на территории лесничеств

Кроме того, приказом Минприроды России от 16.12.2013 № 591 утверждены Методические указания по заполнению формы плана тушения лесных пожаров [25]. Организационные процедуры по разработке планов представлены на рисунках (рис.4 и 5).



Рисунок 5. Процедура разработки Сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации

Рослесхоз на основании планов тушения лесных пожаров разрабатывает Межрегиональный план маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования. Порядок подготовки указанного плана в настоящее время не регламентируется.

Порядок разработки Сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации, его форма установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2011 № 378 [26].

4. СВЕДЕНИЯ О ЛЕСНЫХ ПОЖАРАХ И ВОПРОСЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ

Всю отчётность, связанную с лесными пожарами, можно условно разделить на следующие группы:

- сведения о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах [27];
- документированная информация, направляемая в государственный лесной реестр [28];
- отчеты об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений [29];
- отчеты об охране лесов от пожаров, предоставляемые гражданами, юридическими лицами [30].

Сведения о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах [27] предоставляются уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные им полномочия в области лесных отношений. На практике такие сведения предоставляют региональные диспетчерские службы субъектов Российской Федерации (РДС). Существуют Методические указания по вопросам организации и функционирования таких специализированных диспетчерских [31], но они носят рекомендательный характер, так как не прошли необходимую для регистрации в Минюсте России процедуру.

При замере площади лесного пожара специалисты лесопожарных служб должны руководствоваться Методическими указаниями по измерению площади, пройденной огнем при лесном пожаре, утверждёнными приказом Минприроды России от 05.05.2016 № 277 [32].

Правительством Российской Федерации установлены Правила осуществления контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах [33], которые предусматривают три уровня контроля:

- 1) оперативный контроль за достоверностью сведений [34] осуществляется путем их экспертной оценки с целью сопоставления с данными Информационной системы дистанционного мониторинга лесных пожаров (ИСДМ-Рослесхоз) [35-37; 43];
- 2) проверки достоверности сведений о площади лесных пожаров с использованием данных дистанционного зондирования Земли (далее – ДЗЗ) высокого пространственного разрешения [38];
- 3) инструментальный замер площади лесного пожара в ходе выездной проверки [39].

Оперативный контроль осуществляется в автоматическом режиме. Для сверки берут только крупные лесные пожары (более 200 га), которые действовали в течение 10 дней. Сведения, поступившие от региональной диспетчерской службы, признаются недостоверными, если отклонение превышает 30%. Если в течение 3 дней отклонение не устранено, то проводится проверка по данным ДЗЗ. Если таких данных нет, может быть назначена выездная проверка. Критерии недостоверности зависят от пространственного разрешения используемых данных (при разрешении 10-50 м и площади пожара до 200 га – 10%, от 200 га и более – 7%, при разрешении до 10 м – 5%). В случае инструментальных замеров критерий недостоверности 30%.

По результатам мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров Рослесхоз принимает решение о маневрировании лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования в соответствии с Межрегиональным планом маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования.

В феврале 2021 года в Лесной кодекс Российской Федерации внесены изменения, предусматривающие создание Федеральной государственной информационной системы лесного комплекса (далее – ФГИС ЛЕС), а также ряд мер, направленных на осуществление перехода на сбор в электронном виде сведений (в том числе об охране лесов), а также документов, необходимых для управления в области лесных отношений. Это стало серьезным шагом в направлении цифровой трансформации лесной отрасли [40-42].

Кроме ФГИС ЛЕС в Лесной кодекс Российской Федерации недавно внесены изменения в части необходимости обеспечения в автоматическом режиме данных сводных планов тушения лесных пожаров. Также в Лесном кодексе Российской Федерации закреплено требование об оборудовании техники, используемой при тушении лесных пожаров средствами инструментального контроля навигации в пространстве. Эти приборы обеспечивают возможность получения формируемой в некорректируемом виде (на основе использования сигналов глобальной навигационной спутниковой системы Российской Федерации информации) базы данных движения вышеупомянутой техники.

В дальнейшем планируется, что «цифровая платформа» объединит все процессы лесной отрасли. Из большого числа разрозненных информационных систем будет формироваться единая информационная система. Все службы и управления будут работать в одном цифровом пространстве, будь то специалисты по лесоустройству, по лесовосстановлению или

охране лесов от пожаров. Это будет единая среда, где будут аккумулированы сведения о проведенном на участке лесовосстановлении, противопожарных мероприятиях и пожарах, если таковые имели место быть. С точки зрения задач лесной пирологии ключевым направлением является цифровая трансформация лесоустроительной информации. Речь идёт не просто о переводе бумажных планшетов в электронный вид. Планируется шире внедрять методы дистанционного мониторинга. Безусловно, основой станут данные дистанционного зондирования Земли из космоса. Но есть и ряд других направлений, в частности лидарная съёмка с беспилотных воздушных судов (БВС). Для науки важен не только объём информации, но и то, насколько она структурирована и систематизирована.

В части охраны лесов от пожаров ключевой информационной системой в настоящее время в России является Информационная система дистанционного мониторинга лесных пожаров Федерального агентства лесного хозяйства (ИСДМ-Рослесхоз) [35-37; 43]. Несмотря на то что основой системы являются данные космического мониторинга, ИСДМ-Рослесхоз является единственной в России комплексной системой федерального уровня, обеспечивающей информационную поддержку принятия управленческих решений в области охраны лесов от пожаров на основании разнoplановой информации (метеоданные, данные системы регистрации молниевых разрядов, данные региональных диспетчерских служб, в том числе о противопожарных мероприятиях и т.д.). В системе реализованы механизмы обратной связи, когда зарегистрированные из космоса загорания идентифицируются наземными лесопожарными службами, механизм сопоставления данных из разных источников, инструментарий для детальной обработки данных ДЗЗ и т.д. ИСДМ-Рослесхоз является ключевым инструментом федерального контроля за деятельностью региональных служб. Одной из главных особенностей системы является то, что она интегрирована в процессы охраны лесов от пожаров (в том числе на уровне нормативных актов).

Функционируя с 2005 года, система накопила громадный объём структурированной и систематизированной информации, что создаёт предпосылки для разработки новых подходов к лесопожарной аналитике. В мире сейчас наблюдается серьезный прорыв в технологиях анализа больших объемов данных, а также в нейросетевых алгоритмах. Всё это позволит выявлять новые закономерности, формировать математические модели процессов и явлений природы, а также повысить точность прогнозирования динамики лесных экосистем.

5. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ МЕР ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЛЕСАХ ВБЛИЗИ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

В соответствии с требованиями Правил противопожарного режима в Российской Федерации [44] на каждый населенный пункт, территорию организации отдыха детей и их оздоровления, территорию садоводства или огородничества, подверженных угрозе лесных пожаров, к началу пожароопасного сезона составляется Паспорт населённого пункта (территории).

Территория организации отдыха детей и их оздоровления, территория садоводства или огородничества считаются подверженными угрозе лесных пожаров в случае их непосредственного примыкания к хвойному (смешанному) лесному участку либо наличия на их землях (территории) хвойного (смешанного) леса.

Населенный пункт считается подверженным угрозе лесных пожаров и других ландшафтных (природных) пожаров:

- в случае его примыкания (если есть строение более 2 этажей – менее 100 м, в остальных случаях – 50 м) к хвойному (смешанному) лесному участку либо наличия на его землях (территории) хвойного (смешанного) леса;
- в случае его примыкания к земельному участку, заросшему камышовыми и (или) тростниками зарослями, сорными растениями и (или) древесно-кустарниковой растительностью (за исключением поле- и лесозащитных насаждений, мелиоративных защитных лесных насаждений, плодовых и ягодных насаждений).

Населенный пункт признается примыкающим к земельному участку, заросшему камышовыми и (или) тростниками зарослями, сорными растениями и (или) древесно-кустарниковой растительностью (за исключением поле- и лесозащитных насаждений, мелиоративных защитных лесных насаждений, плодовых и ягодных насаждений), если расстояние от границы населенного пункта составляет менее 50 метров до границы указанного земельного участка.

Перечень населенных пунктов, территорий организаций отдыха детей и их оздоровления, территорий садоводства или огородничества, подверженных угрозе лесных пожаров, и начало пожароопасного сезона ежегодно устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации исходя из природно-климатических особенностей, связанных со сходом снежного покрова в лесах.

В любых лесах запрещается устраивать свалки и сброс опасных отходов. Особенno строгий контроль по данному вопросу осуществляется на

участках леса, примыкающих к населенным пунктам, а также в лесах особо защитных категорий.

В период со дня схода снежного покрова до установления устойчивой дождливой осенней погоды или образования снежного покрова органы государственной власти, органы местного самоуправления, учреждения, организации, иные лица, владеющие, пользующиеся и (или) распоряжающиеся территорией, прилегающей к лесу, обеспечивают ее очистку от сухой травянистой растительности, поживных остатков, валежника, порубочных остатков, мусора и других горючих материалов на полосе шириной не менее 10 метров от леса либо отделяют лес противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 0,5 метра или иным противопожарным барьером.

На объектах защиты, граничащих с лесничествами, а также расположенных в районах с торфяными почвами, предусматривается создание защитных противопожарных минерализованных полос шириной не менее 1,5 метра, противопожарных расстояний, удаление (сбор) в летний период сухой растительности, поросли, кустарников и осуществление других мероприятий, предупреждающих распространение огня при природных пожарах. Противопожарные минерализованные полосы не должны препятствовать проезду к населенным пунктам и водоисточникам в целях пожаротушения.

Запрещается использовать противопожарные минерализованные полосы и противопожарные расстояния для строительства различных сооружений и подсобных строений, ведения сельскохозяйственных работ, для складирования горючих материалов, мусора, бытовых отходов, а также отходов древесных, строительных и других горючих материалов.

6. ТУШЕНИЕ ЛЕСНЫХ ПОЖАРОВ

Работы по тушению лесных пожаров выполняются государственными (муниципальными) бюджетными и автономными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, в пределах полномочий.

При тушении лесных пожаров функции по координации всех сил и средств тушения возлагаются на Федеральное агентство лесного хозяйства. Рослесхозом создается федеральный штаб по координации деятельности по тушению лесных пожаров, а также соответствующие штабы в федеральных округах.

Положение о формировании штабов по координации деятельности по тушению лесных пожаров утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 09.02.2017 № 157 [45].

Указания федерального штаба по координации деятельности по тушению лесных пожаров, выданные в пределах его компетенции, обязательны для исполнения.

Тушение лесного пожара включает в себя:

- обследование лесного пожара с использованием наземных, авиационных или космических средств в целях уточнения вида и интенсивности лесного пожара, его границ, направления его движения, выявления возможных границ его распространения и локализации, источников противопожарного водоснабжения, подъездов к ним и к месту лесного пожара, а также других особенностей, определяющих тактику тушения лесного пожара;
- доставку людей и средств тушения лесных пожаров к месту тушения лесного пожара и обратно;
- локализацию лесного пожара;
- ликвидацию лесного пожара;
- выполнение взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесного пожара;
- осуществление мероприятий по искусственному вызыванию осадков в целях тушения лесного пожара;
- наблюдение за локализованным лесным пожаром и его дотушивание;
- предотвращение возобновления лесного пожара.

Непосредственное руководство тушением лесного пожара осуществляется руководителем тушения лесного пожара, который на принципах единоличия управляет всеми силами и средствами тушения лесных пожаров.

Руководитель тушения лесного пожара отвечает за выполнение задачи, за безопасность лиц, осуществляющих тушение лесных пожаров.

Указания руководителя тушения лесного пожара обязательны для исполнения всеми должностными лицами и гражданами на территории, на которой осуществляются действия по тушению лесного пожара. Никто не вправе вмешиваться в действия руководителя тушения лесного пожара или отменять его распоряжения при тушении лесного пожара.

Лица, осуществляющие тушение лесного пожара, действовавшие в условиях крайней необходимости и (или) обоснованного риска, от возмещения причиненного ущерба освобождаются.

Правила тушения лесных пожаров утверждены приказом Минприроды России от 08.07.2014 № 313 [46]. Указанные Правила устанавливаются в целях:

- организации руководства работами по тушению лесных пожаров;
- предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров;
- организации межведомственного взаимодействия при выполнении работ по тушению лесных пожаров.

В соответствии с частью 1 статьи 51 Лесного кодекса Российской Федерации [1] все леса подлежат охране от пожаров. При этом часть 4 статьи 51 кодекса устанавливает, что охрана лесов от пожаров включает в себя выполнение мер пожарной безопасности в лесах и тушение пожаров в лесах. Таким образом, в Лесном кодексе Российской Федерации нет прямого указания на необходимость тушения во всех без исключения лесах. При некоторых условиях возможно, что на каких-то участках лесных земель будут осуществляться только меры пожарной безопасности в лесах (например, мониторинг пожарной опасности лесов и лесных пожаров с использованием космических средств). Это даст правовую возможность оптимизировать затраты за счет дифференцированного подхода к выполнению мер пожарной безопасности в лесах и тушению пожаров в лесах.

При этом дифференцированный подход в настоящее время реализован на двух уровнях – федеральном и региональном.

Первый уровень – лесопожарное зонирование (федеральный уровень). В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации, в зависимости от экономического и экологического значения лесов, а также социально-экономического развития территорий и природной пожарной опасности лесов выделяются зоны охраны лесов от пожаров различными способами (с использованием наземных, авиационных или космических средств) (лесопожарное зонирование).

Несмотря на то что Лесным кодексом Российской Федерации предусмотрено, что лесные районы должны устанавливаться на основе лесорастительных зон (с относительно однородными лесорастительными признаками) и иметь относительно схожие условия использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, выделенные в настоящее время лесные районы почти не влияют на организацию охраны лесов от пожаров.

По состоянию на начало 2022 года порядок лесопожарного зонирования не регламентируется, даже названия лесопожарных зон в различных документах формулируются по-разному. В рамках реализации установленных Лесным кодексом полномочий по лесопожарному зонированию Рослесхозом регулярно издаются приказы, которые устанавливают значение площади зон по каждому субъекту Российской Федерации. Так, приказом Рослесхоза от 05.08.2020 № 753 «Об установлении лесопожарного зонирования земель лесного фонда Российской Федерации...» [47] предусмотрены следующие зоны охраны лесов от пожаров:

- зона наземного обнаружения и тушения;
- зона авиационного обнаружения и наземного тушения;
- зона авиационного обнаружения и тушения;
- зона исключительного обнаружения с помощью космических средств и преимущественно авиационного тушения.

В Правилах тушения лесных пожаров есть разъяснение, что в целях установления оптимального режима и способов тушения лесных пожаров территории, на которых расположены леса, разделяются на районы применения авиационных сил и средств пожаротушения, а также наземных сил и средств пожаротушения. 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. В районе применения авиационных сил и средств пожаротушения могут устанавливаться зоны контроля лесных пожаров. 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.

На практике Рослесхоз утверждает площади соответствующих зон охраны на основании материалов, представленных субъектами Российской Федерации.

Порядком организации и выполнения авиационных работ по охране лесов от пожаров предусмотрено выделение зоны лесоавиационных работ (территорий, на которых обнаружение и тушение лесных пожаров наземными средствами затруднено либо невозможно) [48]. Несмотря на то что напрямую не установлено, кто должен определять эти зоны, с точки зрения формальной логики – это часть лесопожарного зонирования и их выделение относится к полномочиям Рослесхоза.

Второй уровень дифференциации охраны лесов от пожаров – выделение зон контроля лесных пожаров (региональный уровень). Зоны контроля, в соответствии с Правилами тушения лесных пожаров, утвержденными приказом Минприроды России от 08.07.2014 № 313 [46], могут устанавливаться органами исполнительной власти в области лесных отношений (в пределах полномочий) в районе применения авиационных сил и средств пожаротушения.

Комиссией по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации может быть принято решение о прекращении, приостановке работ по тушению лесного пожара в зоне контроля лесных пожаров 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.

В большинстве субъектов Федерации (там, где на территории несколько различных зон) на основании лесопожарного зонирования, утверждённого Рослесхозом, издаётся свой региональный нормативный акт, в котором детализируется распределение до уровня отдельных лесных кварталов.

Важно отметить тот факт, что в соответствии с Порядком мониторинга пожарной опасности в лесах [23] в зоне контроля лесных пожаров обнаружение лесных пожаров и наблюдение за их развитием осуществляются с использованием космических средств, т.е. плановое патрулирование лесов там осуществляться не должно.

Тушение лесных пожаров и других ландшафтных (природных) пожаров на землях лесного фонда, землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [49] и Федеральным законом от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [6].

При тушении лесных пожаров необходимо руководствоваться Правилами по охране труда в лесозаготовительном, деревообрабатывающем

производствах и при выполнении лесохозяйственных работ – приказом Минтруда России от 23.09.2020 № 644н [50].

Самоходные агрегаты, используемые при тушении лесных пожаров, должны быть оборудованы техническими средствами контроля, которые обеспечивают возможность получения формируемой в некорректируемом виде на основе использования сигналов глобальной навигационной спутниковой системы Российской Федерации информации, позволяющей установить траекторию движения указанной техники¹. Порядок оснащения указанных в частях 1 и 2 настоящей статьи транспортных средств и техники инструментальными средствами контроля, виды таких средств контроля, требования к их использованию и порядок их функционирования устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В рамках Федерального закона от 06.05.2011 № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» для участия в выполнении работ по тушению лесных пожаров и осуществлению отдельных мер пожарной безопасности в лесах органы государственной власти вправе привлекать добровольных пожарных.

Лица, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование или в аренду, а также обладатели сервитута принимают участие в осуществлении мероприятий по тушению лесного пожара на соответствующем лесном участке (в границах соответствующего сервитута) (за исключением искусственного вызывания осадков и выполнения взрывных работ) в соответствии со сводным планом тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации.

Для осуществления мероприятий по искусственноому вызыванию осадков в целях тушения лесного пожара требуется лицензия на работы по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления. Указанные мероприятия, так же как и взрывные работы, в целях локализации и ликвидации лесного пожара, относятся к федеральным полномочиям и выполняются специалистами ФБУ «Авиалесоохрана».

¹ Требование вступает в силу с 01.01.2023.

7. АВИАЦИОННЫЕ РАБОТЫ ПО ОХРАНЕ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ

Авиационные работы по охране лесов от пожаров включают в себя:

- авиационное патрулирование;
- тушение лесных пожаров с воздуха;
- доставку воздушными судами лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря к месту тушения лесного пожара и обратно.

Порядок организации и выполнения авиационных работ по охране лесов от пожаров утверждён приказом Минприроды России 15.11.2016 № 597 [48]. Принципиальной нормой, установленной этим Порядком, является требование о кратности авиационного патрулирования, которое с учетом класса пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды и наличия действующих лесных пожаров составляет:

- при I классе пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды, в случае наличия в зоне лесоавиационных работ действующих лесных пожаров – один раз в сутки;
- при II классе пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды – один раз в двое суток, а при наличии действующих лесных пожаров – не менее одного раза в сутки;
- при III классе пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды – один раз в сутки, а при наличии действующих лесных пожаров – два раза в сутки;
- при IV и V классах пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды – два раза в сутки, а при наличии действующих лесных пожаров – три раза в сутки.

Следует учитывать, что кратность (периодичность проведения патрулирования), равная «единице», соответствует однократному облёту всей закреплённой территории по утверждённому маршруту. На практике такой норматив редко выполняется и с учётом финансового положения в стране практически недостижим.

По состоянию на начало 2022 г. наблюдается правовой вакуум в части некоторых технологических вопросов. Инструкция об авиационной охране лесов, утверждённая приказом Рослесхоза от 22.09.1997 № 122 [51], отменена. Наставление по парашютно-десантным работам в авиационной охране лесов (НДПР-84) формально действует, но юридически распространяется только на подразделения Рослесхоза (т.е. на федеральный резерв, созданный на базе подразделений ФБУ «Авиалесоохрана»).

Спорным является вопрос: являются ли эквивалентными авиационные работы по охране лесов от пожаров, предусмотренные ЛК, и лесоавиационные работы, предусмотренные воздушным законодательством? Указанный выше Порядок организации и выполнения авиационных работ является рамочным документом. Таким образом, в части технологических вопросов необходимо руководствоваться Федеральными авиационными правилами, в том числе ФАП «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации» [52].

Воздушным кодексом предусмотрена потенциальная возможность утверждения федеральных авиационных правил по выполнению авиационных работ по охране лесов, но разработка такого документа на момент издания данной публикации не планировалась.

Имеется также ряд противоречий лесного и воздушного законодательства. Это в первую очередь связано с регулированием вопросов профессиональной подготовки авиапожарных команд (в рамках действующих нормативных актов только часть из них (инструктора) попадает в категорию авиационного персонала), а также с требованиями, которые предъявляет воздушное законодательство к учреждениям, осуществляющим авиационные работы (непонятно, относятся ли к этой категории базы авиационной охраны лесов и лесопожарные центры авиационной и наземной охраны лесов).

8. ПРОТИВОПОЖАРНЫЕ РЕЖИМЫ. МЕРОПРИЯТИЯ ПО ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ В ЛЕСАХ, ВОЗНИКШЕЙ ВСЛЕДСТВИЕ ЛЕСНЫХ ПОЖАРОВ, И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ТАКИХ СИТУАЦИЙ

В случае повышения пожарной опасности решением органов государственной власти или органов местного самоуправления на соответствующих территориях может устанавливаться особый противопожарный режим [6].

На период действия особого противопожарного режима на соответствующих территориях нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами по пожарной безопасности устанавливаются дополнительные требования пожарной безопасности, в том числе предусматривающие привлечение населения для профилактики и локализации пожаров вне границ населенных пунктов, запрет на посещение гражданами лесов, принятие дополнительных мер, препятствующих распространению лесных пожаров и других ландшафтных (природных) пожаров, а также иных пожаров вне границ населенных пунктов на земли населенных пунктов (увеличение противопожарных разрывов по границам населенных пунктов, создание противопожарных минерализованных полос и подобные меры).

Органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий ограничивают пребывание граждан в лесах и въезд в них транспортных средств, проведение в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Мероприятиями по ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров, являются аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении такой ситуации.

Классификация чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, порядок их введения и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 № 376 [53].

Чрезвычайные ситуации в лесах подразделяются на:

- чрезвычайную ситуацию в лесах муниципального характера, в результате которой зона чрезвычайной ситуации в лесах не выходит

- за пределы одного муниципального района или городского округа, при этом в лесах на указанной территории не локализованы крупные лесные пожары (площадью 25 га и более в зоне наземной охраны лесов и 200 га и более в зоне авиационной охраны лесов), действующие более 3 суток с момента обнаружения, в отношении которых в установленном порядке не принималось решение о прекращении или приостановке работ по тушению лесного пожара, и (или) более 5 суток действуют нелокализованные лесные пожары, находящиеся в пределах 5-километровой зоны вокруг населенного пункта или объекта инфраструктуры, и (или) на тушение пожаров привлечено более 50% лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, предусмотренных планом тушения пожаров соответствующих лесничеств, и резерва, предусмотренного сводным планом тушения лесных пожаров субъекта Российской Федерации;
- чрезвычайную ситуацию в лесах регионального характера, в результате которой зона чрезвычайной ситуации в лесах не выходит за пределы территории одного субъекта Российской Федерации, при этом введен режим чрезвычайной ситуации в лесах муниципального характера на территории двух и более муниципальных районов или городских округов;
 - чрезвычайную ситуацию в лесах межрегионального характера, в результате которой зона чрезвычайной ситуации в лесах затрагивает территории двух и более сопредельных субъектов Российской Федерации, при этом на территории каждого из субъектов Российской Федерации введен режим чрезвычайной ситуации в лесах регионального характера;
 - чрезвычайную ситуацию в лесах федерального характера, в результате которой зона чрезвычайной ситуации в лесах затрагивает территории двух и более сопредельных федеральных округов, при этом на территории каждого из федеральных округов введен режим чрезвычайной ситуации в лесах межрегионального характера.

Привлечение граждан, юридических лиц к осуществлению мероприятий по ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров, осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Мероприятия по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров, в том числе на лесных

участках, предоставленных в аренду для заготовки древесины, осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах соответствующих полномочий.

Указанные мероприятия проводятся в первую очередь на лесных участках, имеющих общую границу с населенными пунктами или земельными участками, на которых расположены объекты инфраструктуры.

С целью повышения эффективности мероприятий по защите населения и территорий (акваторий) от чрезвычайных ситуаций, а также для координации применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в России создана Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации (РСЧС). Положение об указанной системе утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794 [54].

Система состоит из различных подсистем. В частности, приказом Рослесхоза от 11.08.2015 № 290 утверждено Положение о функциональной подсистеме охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней леса единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [55].

В рамках РСЧС к ликвидации последствий в лесах могут привлекаться подразделения различных федеральных органов власти. Порядок такого привлечения регламентируется постановлением Правительства Российской Федерации от 02.12.2017 № 1464 [56].

9. РАЗДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ В ОБЛАСТИ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР

Специфика государственного устройства Российской Федерации обуславливает необходимость разделения полномочий по ведению лесного хозяйства между органами государственной власти разных уровней и органами местного самоуправления. Кроме того, ряд полномочий распространяется на собственника лесного участка.

Осуществление отдельных полномочий в области лесных отношений в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации может быть передано на другой уровень власти (или в ряде случаев изъято). Таким образом, можно выделить следующие группы полномочий (в части охраны лесов от пожаров).

- а) Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений (федеральные полномочия):**
 - установление лесопожарного зонирования (в том числе установление зоны лесоавиационных работ [48]);
 - осуществление федерального государственного пожарного надзора в лесах, мер пожарной безопасности в лесах и тушение лесных пожаров в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий федерального значения;
 - выполнение взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесных пожаров и осуществление мероприятий по искусственноому вызыванию осадков в целях тушения лесных пожаров;
 - принятие решений о проведении мероприятий по ликвидации возникшей вследствие лесных пожаров чрезвычайной ситуации в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий.
- б) Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений (региональные полномочия):**
 - установление коэффициента для определения расходов на обеспечение проведения мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, применяемого при расчете платы по договору купли-продажи лесных насаждений, заключаемому с субъектами малого и среднего предпринимательства в соответствии с частью 4 статьи 29.1 Лесного кодекса Российской Федерации;
 - организация осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров в лесах, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий регионального значения;

- организация осуществления мер пожарной безопасности в лесах, расположенных на земельных участках, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации.
- в) Полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации (переданные полномочия):
- осуществление на землях лесного фонда охраны лесов (в том числе осуществление мер пожарной безопасности и тушение лесных пожаров, за исключением выполнения взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесных пожаров и осуществления мероприятий по искусственноому вызыванию осадков в целях тушения лесных пожаров, установление зон контроля лесных пожаров);
 - осуществление на землях лесного фонда федерального государственного пожарного надзора в лесах²;
 - установление перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный пожарный надзор в лесах.
- г) Полномочия органов местного самоуправления в области лесных отношений:
- организация осуществления мер пожарной безопасности в лесах.
- д) Полномочия лиц, использующих леса, а также обладатели сервитута:
- участие в осуществлении мероприятий по тушению лесного пожара³ на соответствующем лесном участке (в границах соответствующего сервитута) в соответствии со Сводным планом тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации [26];
 - предоставление отчёта об охране лесов в соответствии с требованиями, установленными приказом Минприроды России от 09.03.2017 № 78 [30].

Нормативными правовыми актами по пожарной безопасности на период действия особого противопожарного режима на соответствующих территориях могут устанавливаться требования, предусматривающие привлечение населения для профилактики и локализации пожаров вне границ населенных пунктов.

Средства на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета. В соответствии с требованиями бюджетного законодательства необходимый объём субвенций на

² За исключением случаев, предусмотренных пунктами 36 и 37 статьи 81 Лесного кодекса Российской Федерации.

³ За исключением выполнения взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесных пожаров и осуществления мероприятий по искусственноому вызыванию осадков в целях тушения лесных пожаров.

реализацию переданных лесных полномочий определяется в соответствии с утверждёнными Правилами [57]. При этом на практике при формировании бюджета выделяется меньшая сумма, которая впоследствии распределяется между субъектами на основании утверждённой Методики [58].

Несмотря на то что в указанной Методике учитываются площади эксплуатационных и защитных лесов, из этого не следует, что тушение лесных пожаров в резервных лесах не осуществляется. В качестве аргумента такой позиции можно привести следующие тезисы:

тушение лесных пожаров регламентируется Правилами тушения лесных пожаров [46], в которых возможность такого тушения предусматривается, а в соответствии с вышеуказанными Правилами расчета общего объема субвенций [57], объём средств на тушение рассчитывается на основании средних фактических расходов за пять лет (т.е. включая резервные леса и зоны контроля лесных пожаров). Соответственно, чем больше средств расходуется на тушение, тем больше средств будет запланировано на эти цели в следующем году. Но в связи с распределительным подходом финансирования (пропорционально рассчитанному значению) объём последующего увеличения на практике будет меньше, чем увеличение средних пятилетних затрат. Также важно учитывать, что в расчёт не включаются дополнительные средства федерального бюджета, направленные региону (например, из федеральных резервных фондов).

Контроль за эффективностью и качеством осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий [59], оценку эффективности осуществления полномочий [60], а также контроль за правовым регулированием органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляет Рослесхоз.

10. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ В ЛЕСАХ

Таблица 4. Ответственность за нарушения, связанные с организацией пожарной безопасности в лесах

Нарушение	В большинстве случаев (тыс. руб.)				В особых случаях (тыс. руб.)			
	граждане	частные предприниматели	должностные лица	юридические лица	граждане	частные предприниматели	должностные лица	юридические лица
Нарушение правил пожарной безопасности в лесах (статья 8.32)	1,5-3	10-20	50-200	В лесопарковой зоне				
				4-5	20-40	250-500		
				В условиях особого противопожарного режима или ЧС в лесах				
				4-5	20-40	300-500		
				Повлекшее возникновение лесного пожара без причинения тяжкого вреда				
				5	50	500-1000		
Выжигание лесных горючих материалов с нарушением требований ППБ на землях, примыкающих к лесам и не отделённых минполосой не менее 0,5 метров (статья 8.32)	3-4	15-25	150-250	В лесопарковой зоне				
				4-5	-	20-40	300-500	
Невыполнение мероприятий, предусмотренных Сводным планом тушения лесных пожаров (статья 8.32.3)	-	30-50	15-25	150-250	В условиях особого противопожарного режима или ЧС в лесах			
					50-70	25-40	250-300	
Не предоставление сведений о пожарной опасности в лесах (статья 19.7.14)	-	-	3-5		-	-	-	-

Нарушение	В большинстве случаев (тыс. руб.)				В особых случаях (тыс. руб.)			
	граждане	частные предприниматели	должностные лица	юридические лица	граждане	частные предприниматели	должностные лица	юридические лица
Не предоставление сведений о лесных пожарах (статья 19.7.14)	–	–	10-15		–	–	–	–
Нарушение требований пожарной безопасности (не связанное с лесом, например, в части противопожарных расстояний в населённых пунктах) (статья 20.4)	2-3	20-30	6-15	150-200	3-4	30-40 или адм. арест до 30 суток	15-20	200-400
					Повлекшее возникновение лесного пожара без причинения тяжкого вреда			
					4-5	50-60 или адм. арест до 30 суток	40-50	350-400
					Повлекшее возникновение лесного пожара и тяжкий вред или смерть			
								600-1000 или приостановление деятельности до 90 суток
Нарушение требований режима ЧС (статья 20.5)	–	–	10-20	100-200	–	–	–	–
Непринятие мер по обеспечению готовности или несвоевременное направление в зону ЧС сил и средств (статья 20.6)	–	–	10-20		–	–	–	–

Нарушение	В большинстве случаев (тыс. руб.)				В особых случаях (тыс. руб.)			
	граждане	частные предприниматели	должностные лица	юридические лица	граждане	частные предприниматели	должностные лица	юридические лица
Нарушение порядка проектирования, создания, содержания и эксплуатации объектов лесной инфраструктуры (в том числе объектов противопожарного обустройства лесов) (статья 8.30.1)	2-5	5-10	200-300	–	–	–	–	–
Уничтожение лесной инфраструктуры (в том числе объектов противопожарного обустройства лесов) (статья 8.30)	0,3-0,5	0,5-1	5-10	–	–	–	–	–

Невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части охраны лесов от пожаров является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесных участков, договоров купли-продажи лесных насаждений, а также для принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком или права безвозмездного пользования лесным участком, прекращения сервитута или публичного сервитута.

ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Лесной кодекс Российской Федерации. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64299/ (дата обращения: 18.05.2021).
2. ГОСТ 17.6.1.01-83 – Охрана и защита лесов. Термины и определения. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200009369> (дата обращения: 18.05.2021).
3. ГОСТ 12.1.033-81. Государственный стандарт Союза ССР. Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность. Термины и определения. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200003841> (дата обращения: 01.06.2021).
4. ГОСТ Р 22.1.09-99 Государственный стандарт Российской Федерации. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Мониторинг и прогнозирование лесных пожаров. Общие требования. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200025900> (дата обращения: 28.04.2019).
5. ГОСТ Р 57972-2017 «Объекты противопожарного обустройства лесов. Общие требования». – URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200157751> (дата обращения: 18.05.2021).
6. Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5438/ (дата обращения: 18.05.2021).
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.10.2020 № 1614 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах». – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74639511/> (дата обращения: 18.05.2021).
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2011 № 281 «О мерах противопожарного обустройства лесов». – URL: <http://docs.cntd.ru/document/902273734> (дата обращения: 18.05.2021).
9. Приказ Рослесхоза от 27.04.2012 № 174 «Об утверждении Нормативов противопожарного обустройства лесов». – URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-rosleskhoza-ot-27042012-n-174-ob/> (дата обращения: 18.05.2021).
10. Приказ Минприроды России от 05.08.2020 № 565 «Об утверждении Порядка проектирования, создания, содержания и эксплуатации объектов лесной инфраструктуры». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011230067> (дата обращения: 11.04.2021).
11. СП 318.1325800.2017. Свод правил. «Дороги лесные. Правила эксплуатации», утверждены приказом Минстроя России от 25.12.2017 № 1713/пр. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/556610333> (дата обращения: 18.05.2021).
12. СП 288.1325800.2016. Свод правил. «Дороги лесные. Правила проектирования и строительства», утверждены приказом Минстроя России от 16.12.2016 № 952/пр. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/456069592> (дата обращения: 30.05.2019).
13. Приказ Минтранса Российской Федерации от 04.03.2011 № 69 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования к посадочным площадкам, расположенным на участке земли или акватории». – URL: <https://base.garant.ru/12184816/> (дата обращения: 11.04.2021).
14. ГОСТ Р 58376-2019. Национальный стандарт Российской Федерации. «Мелиоративные системы и гидротехнические сооружения. Эксплуатация. Общие требования». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200163279> (дата обращения: 18.05.2021).
15. Приказ Минсельхоза России от 15.05.2019 № 255 «Об утверждении Порядка разработки, согласования и утверждения проектов мелиорации земель». – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72717364/> (дата обращения: 18.05.2021).

16. Приказ Минприроды России от 27.08.2019 № 580 «Об утверждении Методических указаний по организации и проведению профилактических контролируемых противопожарных выжиганий хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов в лесах, расположенных на землях лесного фонда». – URL: <http://docs.cntd.ru/document/561233303> (дата обращения: 18.05.2021).

17. Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78699/ (дата обращения: 18.05.2021).

18. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.07.2012 №1283-р «Об утверждении Перечня объектов лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов и резервных лесов». – URL: <http://docs.cntd.ru/document/902358990> (дата обращения: 08.08.2020).

19. Приказ Минтранса России от 19.08.2015 № 250 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Порядок направления владельцем посадочной площадки уведомления о начале, приостановлении или прекращении деятельности на посадочной площадке, используемой при выполнении полетов гражданских воздушных судов, и регистрации в уполномоченном органе в области гражданской авиации». – URL: <https://base.garant.ru/71198310/> (дата обращения: 22.06.2021).

20. Приказ Минприроды России от 28.03.2014 № 161 «Об утверждении видов средств предупреждения и тушения лесных пожаров, нормативов обеспеченности данными средствами лиц, использующими леса, норм наличия средств предупреждения и тушения лесных пожаров при использовании лесов». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/499089869> (дата обращения: 09.11.2021).

21. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.07.2019 № 1605-р «Об утверждении нормативов обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров». – URL: <http://government.ru/docs/all/122912/> (дата обращения: 01.09.2020).

22. Приказ Рослесхоза от 05.07.2011 № 287 «Об утверждении классификации природной пожарной опасности лесов и классификации пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды». – URL: <http://docs.cntd.ru/document/902289183> (дата обращения: 18.05.2021).

23. Приказ Минприроды России от 23.06.2014 № 276 «Об утверждении Порядка осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров». – URL: <http://docs.cntd.ru/document/420206611> (дата обращения: 18.05.2021).

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 № 377 «Об утверждении Правил разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его формы». – URL: <https://base.garant.ru/12185983/> (дата обращения: 18.05.2021).

25. Приказ Минприроды России от 16.12.2013 № 591 «Об утверждении Методических указаний по заполнению формы плана тушения лесных пожаров». – URL: <https://base.garant.ru/70620516/> (дата обращения: 18.05.2021).

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2011 № 378 «Об утверждении Правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации». – URL: <https://base.garant.ru/12185984/> (дата обращения: 25.05.2020).

27. Приказ Минприроды России от 22.07.2014 № 331 «Об утверждении состава и формы предоставления сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах». – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70634728/> (дата обращения:

18.05.2021).

28. Приказ Минприроды России от 11.11.2013 № 496 «Об утверждении Перечня, форм и порядка подготовки документов, на основании которых осуществляется внесение документированной информации в государственный лесной реестр и ее изменение». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/499059986> (дата обращения: 22.06.2021).

29. Приказ Минприроды России от 28.12.2015 № 565 «Об утверждении форм, содержания и порядка представления отчетности об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений». – URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/71363080/paragraph/1:0> (дата обращения: 08.10.2019).

30. Приказ Минприроды России от 09.03.2017 № 78 «Об утверждении перечня информации, включаемой в отчет об охране лесов от пожаров, формы и порядка представления отчета об охране лесов от пожаров, а также требований к формату отчета об охране лесов от пожаров в электронной форме, перечня информации, включаемой в отчет о защите лесов, формы и порядка представления отчета о защите лесов, а также требований к формату отчета о защите лесов в электронной форме». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_217704/ (дата обращения: 22.06.2021).

31. Приказ Рослесхоза от 28.05.2012 № 218 «Об утверждении Методических указаний по вопросам организации и функционирования специализированных диспетчерских служб органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений». – URL: <http://docs.cntd.ru/document/902352000> (дата обращения: 28.04.2019).

32. Приказ Минприроды России от 5.05.2016 № 277 «Об утверждении Методических указаний по измерению площади, пройденной огнем при лесном пожаре». – URL: <http://docs.cntd.ru/document/420356601> (дата обращения: 18.05.2021).

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.08.2011 № 687 «Об утверждении Правил осуществления контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах». – URL: <https://base.garant.ru/12188917/> (дата обращения: 18.05.2021).

34. Приказ Минприроды России от 05.12.2014 № 540 «Об утверждении Методики осуществления оперативного контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/420242400> (дата обращения: 15.04.2021).

35. Информационная система дистанционного мониторинга лесных пожаров Федерального агентства лесного хозяйства (ИСДМ-Рослесхоз). – URL: https://nffc.aviales.ru/main_pages/index.shtml (дата обращения: 18.05.2021).

36. Котельников Р.В., Лупян Е.А., Барталев С.А., Ершов Д.В. Космический мониторинг лесных пожаров: история создания и развития ИСДМ-Рослесхоз//Лесоведение, 2019, N 5, С. 399–409.

37. Ковалев Н.А., Лупян Е.А., Балашов И.В., Барталев С.А., Бурцев М.А., Ершов Д.В., Кривошеев Н.П., Мазуров А.А. ИСДМ-Рослесхоз: 15 лет эксплуатации и развития // Современные проблемы дистанционного зондирования Земли из космоса, 2020. – Т. 17, ИСДМ-Рослесхоз, N 7. – С. 283–291.

38. Приказ Минприроды России от 13.10.2014 № 437 «Об утверждении Методики проведения проверки достоверности сведений о площади лесных пожаров с использованием данных дистанционного зондирования Земли высокого пространственного разрешения». – URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-minprirody-rossii-ot-13102014-n-437/> (дата обращения: 15.04.2021).

39. Приказ Минприроды России от 23.06.2014 № 275 «Об утверждении Методики инструментального замера площади лесного пожара». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/420206610> (дата обращения: 15.04.2021).
40. Котельников Р.В., Верховец С.В., Агеев А.А. Красноярский кластер лесной науки – новый этап развития//Лесохозяйственная информация, 2019, N 3, С. 156-166.
41. Иван Советников: Цифровизация лесного хозяйства займет четыре года. – URL: <https://ria.ru/20200828/tsifrovizatsiya-1576385340.html> (дата обращения: 19.04.2021).
42. Бобрецов А.А. Цифровизация лесного хозяйства России // Systems and Management, 2019. – Т. 1, N 3.
43. Kotelnikov R.V., Lupyan E.A., Bartalev S.A., Ershov D.V. Space Monitoring of Forest Fires: History of the Creation and Development of ISDM-Rosleskhoz//Contemporary Problems of Ecology, 2020. – Т. 13, N 7. – С. 795–802.
44. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.09.2020 № 1479 «Об утверждении Правил противопожарного режима в Российской Федерации». – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74580206/> (дата обращения: 01.10.2020).
45. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.02.2017 № 157 «Об утверждении Положения о формировании штабов по координации деятельности по тушению лесных пожаров». – URL: <https://base.garant.ru/71609320/> (дата обращения: 18.05.2021).
46. Приказ Минприроды России от 08.07.2014 № 313 «Об утверждении Правил тушения лесных пожаров». – URL: <http://legalacts.ru/doc/prikaz-minprirody-rossii-ot-08072014-n-313/> (дата обращения: 18.05.2021).
47. Приказ Рослесхоза от 05.08.2020 № 753 «Об установлении лесопожарного зонирования земель лесного фонда и признании утратившим силу приказа Федерального агентства лесного хозяйства от 07.06.2018 № 468». – URL: <http://rosleshoz.gov.ru/documents> (дата обращения: 22.08.2020).
48. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 15.11.2016 № 597 «Об утверждении Порядка организации и выполнения авиационных работ по охране лесов от пожаров и Порядка организации и выполнения авиационных работ по защите лесов». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214709/ (дата обращения: 18.05.2021).
49. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/ (дата обращения: 18.05.2021).
50. Приказ Минтруда России от 23.09.2020 № 644н «Об утверждении Правил по охране труда в лесозаготовительном, деревообрабатывающем производстве и при выполнении лесохозяйственных работ». – URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=380600> (дата обращения: 11.04.2021).
51. Приказ Рослесхоза от 22.09.1997 № 122 «Об утверждении Инструкции по авиационной охране лесов». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=287259#008836730190783726> (дата обращения: 18.05.2021).
52. Приказ Минтранса России от 31.07.2009 № 128 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации». – URL: <https://base.garant.ru/196235/> (дата обращения: 11.04.2021).
53. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 № 376

«О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров». – URL: <https://base.garant.ru/12185977/> (дата обращения: 18.05.2021).

54. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». – URL: <https://base.garant.ru/186620/> (дата обращения: 18.05.2021).

55. Приказ Рослесхоза от 11.08.2015 № 290 «Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней леса единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/420296474> (дата обращения: 18.05.2021).

56. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.12.2017 № 1464 «О привлечении сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров». – URL: <https://base.garant.ru/71824942/> (дата обращения: 18.05.2021).

57. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.09.2020 № 1404 «Об утверждении Правил определения общего объема субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, переданных в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202009150016> (дата обращения: 15.04.2021).

58. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.11.2021 № 2046 «Об утверждении методики распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и о признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации». – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/403033993/> (дата обращения: 28.02.2022).

59. Приказ Минприроды России от 03.07.2019 № 434 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области лесных отношений». – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73112144/> (дата обращения: 15.04.2021).

60. Приказ Минприроды России от 09.12.2014 № 545 «Об утверждении Методики оценки эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области лесных отношений». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201503240019> (дата обращения: 15.04.2021).

61. Приказ Минтранса России от 15.09.2020 N 377 «Об утверждении Порядка ведения реестра объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств». – URL: <https://base.garant.ru/74877633/> (дата обращения: 29.01.2022).

62 Приказ Рослесхоза от 10.11.2011 № 472 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению государственной инвентаризации лесов». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_127414/ (дата обращения: 28.02.2022).

63. Приказ Рослесхоза от 09.10.2013 № 288 «О применении региональных классов пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/560454139> (дата обращения: 14.11.2021).

Р.В. Котельников

**НОРМАТИВНАЯ ПРАВОВАЯ БАЗА
ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ**

МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

Текстовое электронное издание

Корректор *Е.Б. Кузнецова*

Компьютерная верстка, оформление обложки

Л.М. Харина, С.А. Трушеникова

Подписано к использованию 25.03.2022.

Объем 1.25 МБ.

Тираж 10 CD-ROM

Всероссийский научно-исследовательский институт
лесоводства и механизации лесного хозяйства.
Московская область, г. Пушкино, ул. Институтская, д. 15
www.vniilm.ru, e-mail: info@vniilm.ru
Тел.: +7 (495) 993-30-54