Научная статья
УДК 630*43: 614.841.2: 614.841.3: 614.842.8
doi: 10.34987/vestnik.sibpsa.2023.11.97.008

Организационно-правовые аспекты при тушении лесных пожаров

Сергей Юрьевич Карпов[1]
Алексей Яковлевич Понимаскин[2]
Дмитрий Сергеевич Карпов[3]
Сергей Юрьевич Николаев[4]

[1,2,4] *Всероссийский ордена «Знак Почета» научно-исследовательский институт противопожарной обороны МЧС России, г. Балашиха, Россия*
[3] *ПСЧ 73 управления по СВАО главного управления МЧС России по г. Москве. г. Москва, Россия*
Автор ответственный за переписку: *Сергей Юрьевич Карпов, kafedrandagps@mail.ru*

Аннотация. Приведены результаты исследования организационно-правовых аспектов привлечения сил и средств МЧС России на тушение лесных пожаров. На примере лесного комплекса Республики Мордовия рассмотрены проблемные вопросы правового и организационного-управленческого обеспечения при тушении лесных пожаров. Представлены статистические данные, позволяющие оценить привлекаемые силы и средства МЧС России при тушении лесных пожаров. На основе результатов исследования по Республике Мордовия сделан вывод, что при тушении крупных лесных пожаров, привлечение сил и средств МЧС России носит постоянный характер, а на муниципальном уровне в большинстве случаев подразделения пожарной охраны ФПС являются единственными силами и средствами. Авторами приведены возможные причины возникновения лесных пожаров, которые необходимо учитывать в рамках формирования профилактических мероприятий и действенных мер нормативно-правового регулирования. По результатам исследования предложены рекомендации, которые в первую очередь направлены на организационно-правовую регламентацию взаимодействия сил и средств муниципального, регионального и федерального уровня по тушению лесных пожаров. Авторы приходят к выводу о необходимости обязательного заключения соглашений о порядке привлечения сил и средств МЧС России для тушения лесных пожаров, а также указывают на целесообразность осуществления контроля со стороны центрального аппарата МЧС России за процессом заключения таких соглашений и их последующего исполнения.

Ключевые слова: лесные пожары, пожар, руководитель тушения пожара, пожарная безопасность, тушение пожаров, природные пожары, статистика лесных пожаров

Для цитирования: Карпов С.Ю., Понимаскин А.Я., Карпов Д.С., Николаев С.Ю. Организационно-правовые аспекты при тушении лесных пожаров // Сибирский пожарно-спасательный вестник. 2023. № 4 (31). С. 72-84. https://doi.org/10.34987/vestnik.sibpsa.2023.11.97.008.

Organizational and legal aspects of extinguishing forest fires

Sergey Y. Karpov[1]
Alexey Ya. Ponimaskin[2]
Dmitriy S. Karpov[3]
Sergey Y. Nikolaev[4]

[1,2,4] *All-Russian Order "Badge of Honor" Research Institute of Fire Defense EMERCOM of Russia, Balashikha, Russia*

[3] *PSCH 73 of the Department for the SVAO EMERCOM of Russia in Moscow. Moscow, Russia*
Corresponding author: *Sergey Y. Karpov, kafedrandagps@mail.ru*

Abstract. The results of the study of the organizational and legal aspect of the involvement of the forces and means of the Ministry of Emergency Situations of Russia in extinguishing forest fires are presented. On the example of the forest complex of the Republic of Mordovia, the problematic issues of legal and organizational and managerial support in extinguishing forest fires are considered. Statistical data are presented to assess the forces and means of the Ministry of Emergency Situations of Russia involved in extinguishing forest fires. Based on the results of the study on the Republic of Mordovia, it was concluded that when extinguishing large forest fires, the involvement of the forces and means of the EMERCOM of Russia is permanent, and at the municipal level, in most cases, the fire protection units of the FPS are the only forces and means. The authors present possible causes of forest fires, which must be taken into account in the framework of the formation of preventive measures and effective regulatory measures. According to the results of the study, recommendations are proposed, which are primarily aimed at the organizational and legal regulation of the interaction of forces and means at the municipal, regional and federal levels for extinguishing forest fires. The authors come to the conclusion that it is necessary to conclude mandatory agreements on the procedure for attracting the forces and means of the EMERCOM of Russia to extinguish forest fires, and also point to the expediency of monitoring by the central office of the EMERCOM of Russia over the process of concluding such agreements and their subsequent execution.

Keywords: forest fires, fire, fire extinguishing manager, fire safety, fire extinguishing, wildfires, forest fire statistics

For citation: Karpov S.Y., Ponimaskin A.Y., Karpov D.S., Nikolaev S.Y. / Organizational and legal aspects of extinguishing forest fires// Siberian Fire and Rescue Bulletin.2023; 4(31): 72-84. (In Russ.). https://doi.org/10.34987/vestnik.sibpsa.2023.11.97.008.

Введение

Леса России – это национальное достояние, которое оказывает значительное влияние на формирование климата (20% от всех лесов мира) и имеет высоко хозяйственное значение в экономике страны [1,2]. В жизни людей лес играет огромную роль и от его количества и качества во многом зависит не только благосостояние граждан, но и культурные, экологические, пищевые, экономические и иные аспекты безопасного и комфортного проживания населения. Территорию России покрывают около 46% (около 809 млн. га) леса и ежегодно пожарами уничтожаются большие площади (Рис. 1,2), что приносит вред экологии, людям и государству [3-8].

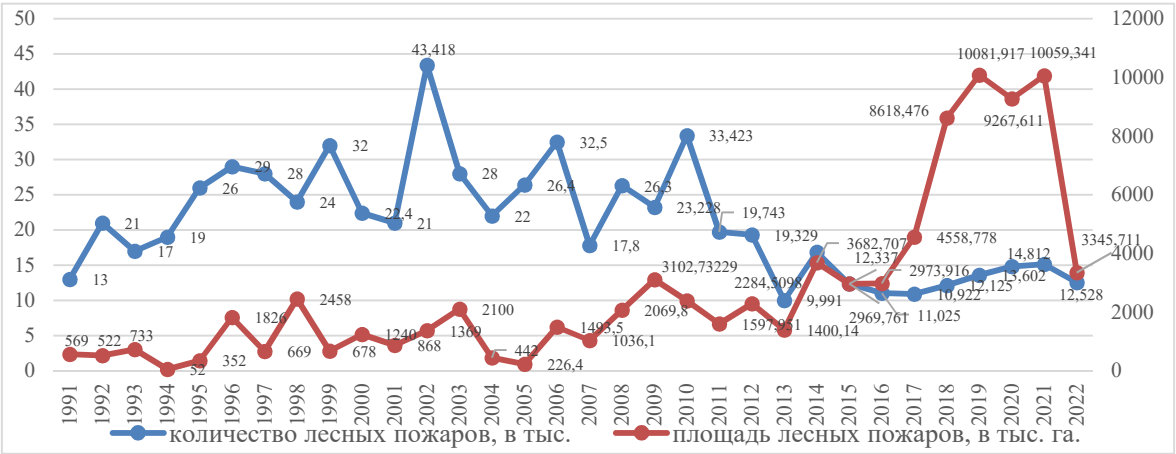

Рис. 1. Общие показатели количества и площади лесных пожаров на землях лесного фонда и иных категориях ласах в Российской Федерации

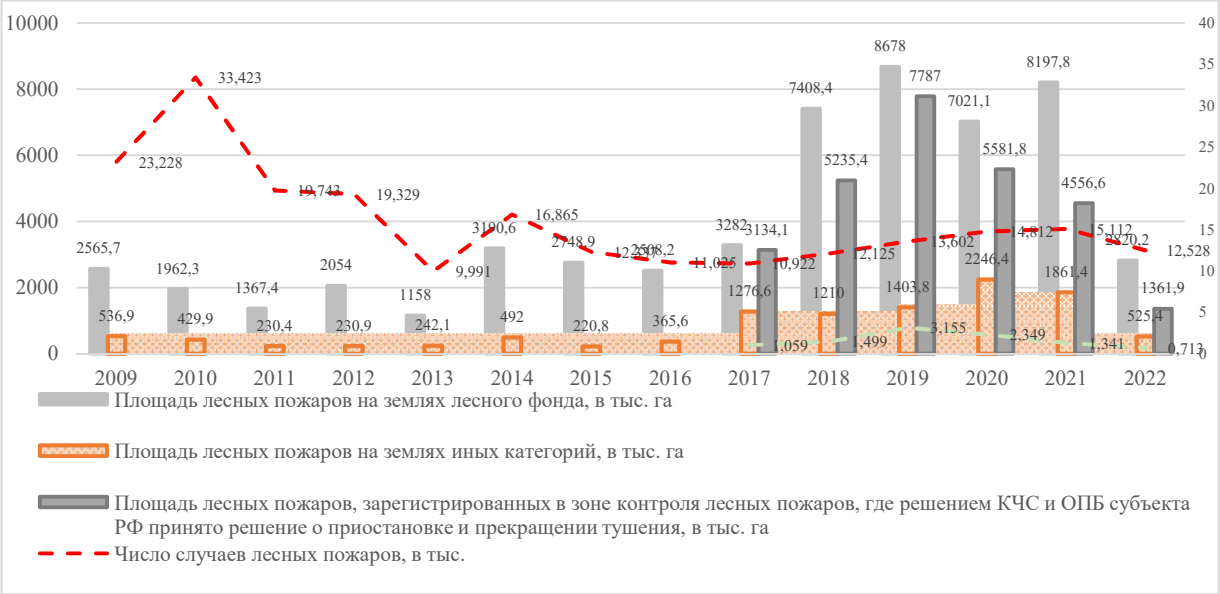

Рис. 2. Совмещенный график показателей лесных пожаров на основе статистических данных Федерального агентства лесного хозяйства

Возникновение природных пожаров связывают с различными причинами, например такими как:

- изменение климата (Среди причин выделяют: колебания климатической системы; рост солнечной активности; вулканическую деятельность, сопровождающуюся выбросом углекислого газа и мелкодисперсных взвешенных частиц; антропогенные воздействия и связанный с ними парниковый эффект, создающийся парниковыми газами, к которым относятся углекислый газ CO2, метан CH4, пары воды, закись азота, галогенуглеводороды) [9,10];

- увеличение количества грозовых разрядов, в том числе «сухих» гроз [11];

- влияние различных факторов хозяйственной (антихозяйственной) деятельности людей, проживающих в лесной зоне или территориях, граничащих с лесом, например неконтролируемый пал сухостоя на полях, неосторожное обращение с огнем, увеличение количества необрабатываемых земель, снижение профилактического контроля людей в следствии вымирания сел и деревень и т. п. (На рост лестных пожаров и последствий от них влияют косвенные факторы, совокупность которых позволяла ранее обеспечивать приемлемые риски, например отток населения из сельской местности, снижение сельскохозяйственных животных, площади обрабатываемых земель. Люди заботились о лесе и обеспечивали свою безопасность от пожаров, в том числе за счет сбора валежника, обрабатывания земель, местного контроля и т.п.);

- захламленность леса, которое может привести к самовозгоранию;

- неосторожное обращение с огнем;

- поджоги (с целью диверсии, частичного повреждения древесины для последующего использования по заниженной стоимости (или по основаниям санитарной вырубки), сокрытия следов преступления и т.п);

- низкая культура бережного отношения человека к природе и лесу;

- недостаточная ресурсная база надзорных органов, контролирующих лесной фонд и поддерживающих определенный уровень безопасности (сокращение численности сотрудников (лесников), снижение затрат на обеспечительные меры и т. п.) [12,13,14,15,16];

В на основе анализа статистических данных видно, что за последние пять лет значительно увеличились показатели площади лесных пожаров, и как следствие увеличился ущерб от них.

Табл. 1. Статистика причин пожаров в лесах (учтенных в МЧС России)

Причины пожаров	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Количество случаев *(на основании статистических данных учета пожаров (загораний) в соответствии с приказами МЧС России от 10.12.2008 № 760, от 26.12.2014 № 727, от 24.12.2018 № 625*										
Поджог	1	1	8	3	2	1	-	3	5	8	13
Причины, связанные с неисправностью или недостатком конструкций, оборудования, механизма или транспортного средства (разрушение узлов, неисправность систем транспортного средства, правил эксплуатации и т.п.)	1	-	-	-	1	1	-	-	-	4	-
Причины, связанные с аварийным режимом работы объектов электротехнического назначения (КЗ и т.п.)	-	-	-	1	-	-	-	-	-	6	16
Причины, связанные с неосторожностью при обращении с огнем или иными источниками повышенной опасности (курение, детская шалость, пал травы, сжигание мусора, нарушения при газосварочных работах и т.п.)	11	16	13	13	4	4	11	87	81	308	390
Самовозгорание веществ и материалов	-	1	-	1	-	1	-	4	2	63	9
Грозовые разряды	2	1	-	-	-	-	-	1	1	2	7
Неустановленные причины	1	-	-	2	-	1	-	31	5	17	17
Прочие причины, не относящиеся ни к одной из групп	2	2	-	2	-	-	1	2	-	4	4
Количество пожаров	18	21	21	22	10	8	12	128	95	408	460
Уничтожено и повреждено, лесных насаждений, в. га	23,9477	6,2825	0,7012	22,3242	11,0968	15,6483	2,0168	623,8489	274,1744	191,1326	1481,6677

За последнее время крупные природные пожары сопровождаются выгоранием прилегающих населенных пунктов, нанесением вреда здоровью населения, большими экономическими и экологическими ущербами. Поэтому вопросам профилактики и тушения лестных пожаров уделяется особое внимание. Важным в этих вопросах является выработка эффективных мер, которые позволяют снизить риски возникновения пожаров в лесах, а также оптимизировать силы и средства при их тушении. В основе таких предложений лежит совершенствование законодательной базы, которая опирается на современные методы

и технологии предотвращения и тушения лестных пожаров. Механизм внедрения передовых разработок должен учитывать многие аспекты и в первую очередь правовые, технические и управленческие особенности организации тушения.

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость построения правовой регламентации управления в тушении лесных пожаров с целью предотвращения их возможных негативных факторов. Упорядоченность системы управления, а также согласованность действий субъектов в тушении лесных пожаров возможна посредством их нормативного урегулирования.

Результаты и обсуждение

Законодательство РФ регламентирует зону ответственности органов исполнительной власти по организации тушения пожаров на подконтрольных территориях с выделением необходимых средств для обеспечения данной деятельности. Так, например организация и тушение лесных пожаров (в соответствии с Лесным кодексом РФ - п.6 ч.1. ст. 83) входит в полномочия органа субъекта РФ осуществляющего деятельность в области лесных отношений (полномочия по охране лесов, в том числе тушение лесных пожаров, возложены на органы исполнительной власти субъектов РФ с передачей субвенций из федерального центра и должны реализовываться ими самостоятельно). Пожарная охрана МЧС России в соответствии со ст. 16 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» согласно полномочиям осуществляет тушение пожаров в населенных пунктах и городских лесах (осуществление тушения пожаров силами подразделений пожарной охраны, содержащихся за счет средств федерального бюджета, в населенных пунктах, в том числе в городских лесах…).

Нормативно-правовое разграничение в части полномочий по тушению пожаров на землях определенной категории, закрепляет обязанность за конкретным органом осуществлять свои функции с учетом определенных (необходимых) сил и средств, а также выделенного федерального бюджета на эти нужды. Поэтому в МЧС России методикой при расчете необходимых сил и средств учитываются только задачи по тушению пожаров на территориях населенных пунктов. Соответственно органы федерального агентства лесного хозяйства в субъектах РФ при определении сил и средств рассчитывают предполагаемые затраты только на тушение лесных пожаров. В действительности же во многих случаях при тушении лесных пожаров привлекаются силы и средства ФПС МЧС России и эти обстоятельства должны быть учтены при расчете сил и средств пожарной охраны.

Вопрос компенсации затрат урегулирован постановлением Правительства РФ от 2 декабря 2017 г. № 1464 «О привлечении сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров», в котором приведены общие положения. Поэтому при заключении соглашений с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, необходимо конкретизировать детали привлечения сил и средств, а также размер компенсаций и сроки их выплат при привлечении сил МЧС России по тушению лесных пожаров.

Хронология крупных лесных пожаров в РФ говорит о том, что переход лесных и ландшафтных пожаров на территорию населенных пунктов происходит ежегодно, а привлечение сил и средств ФПС МЧС РФ на тушение лесных пожаров во многих случаях имеет постоянный характер. Стоит вспомнить наиболее резонансные лесные пожары, приведшие к большим ущербам и гибели людей: 2010 год (охвачено 17 регионов, более 60 человек погибло, 34,8 тыс. очагов, площадь пожаров 2 млн. га, ущерб 86 млрд. рублей полностью уничтожены 2 населенных пункта с населением 1400 человек), 2012 год (пожар на территории леспромхоза - Амурская область, с. Тыгда, погибло 3 человека, уничтожено 84 жилых дома), 2021 год (лесные пожары в Челябинской области – уничтожено 72 строения, погиб 1 человек, 18 госпитализированы), 2022 год (в результате природных и лесных пожаров в 6 регионах РФ с 6 мая по 11 мая уничтожено более 1,3 тыс. строений, жертвами стали 16 человек, без жилья остались 2000 человек) [19].

Из вышеизложенного следует, что при тушении лесных пожаров ФПС МЧС России несет дополнительную финансовую, людскую и материально-техническую нагрузку, не предусмотренную выделенным федеральным бюджетом. Соответственно органы субъекта РФ, осуществляющие деятельность в области лесных отношений, привлекая к тушению лесных пожаров ФПС МЧС России расходуют средства выделенные МЧС России. Стоит согласиться с высказыванием Савельева А.П. о необходимости компенсировать все расходы МЧС России, понесенные при тушении лесных пожаров, так как угроза распространения огня на населенные пункты возникла в результате неэффективных действий по тушению лесного пожара субъектом федерации или иного органа, к компетенции которого относится тушение лесного пожара, что

привело к необходимости привлечения сил и средств МЧС России [20]. Также авторы разделяют мнение Савальева А.П., в части возможных сложностей с возмещением понесенных МЧС России затрат в судебном порядке при отсутствии подписанного межведомственного соглашения, в котором необходимо детально прописывать порядок привлечения сил и средств, а также сроки и особенности возмещение понесенных затрат.

При прогнозировании и расчете привлекаемых на тушение лесных пожаров сил ФПС МЧС России, необходимо рассмотреть вопрос об увеличении резервной техники и личного состава в пожароопасный период. В случае привлечения территориальных подразделений пожарной охраны МЧС России возникают риски «не потушить пожар» в населенных пунктах (в зоне своей ответственности) при одновременном их возникновении в связи с привлечением основных сил и средств на тушение лесных пожаров. В связи с этим возникает несколько логичных вопросов: 1) смогут ли оставшиеся в подразделении МЧС России силы и средства, после убытия основного контингента на тушение лесных пожаров, успешно тушить пожары и спасать людей (в зоне своей ответственности)? 2) Кто будет возмещать ущерб в случае подачи гражданского иска к МЧС России, например о невозможности выезда на место пожара или недостаточности сил и средств и т.п.? 3) Какое резервное количество сил и средств территориального подразделения пожарной охраны МЧС России необходимо предусматривать, с учетом привлечения на тушение лесных пожаров?

На примере Республики Мордовия в данной статье проведено исследование по привлечению сил и средств ФПС МЧС России по тушению лесных пожаров, которое в большей части отражает существующее положение дел по тушению лесных пожаров. В Республике Мордовия вопросы тушения лесных пожаров отнесены к ведению Министерства лесного, охотничьего хозяйства и природопользования региона, подведомственной организацией которого является Государственное автономное учреждение Республики Мордовия «Лесопожарный центр Республики Мордовия». Приведенные данные в таблице 2 констатируют существующее положение сил и средств органа уполномоченного тушить лесные пожары на территории Республики Мордовия. Анализ данных показывает, что силы и средства «лесоохраны» не равномерно распределены и их явно недостаточно для ликвидации развившихся лесных пожаров. Более чем в 40% случаев за период 2018-2022 гг. при тушении лесных пожаров в Республике Мордовия привлекались силы ФПС МЧС России. Из-за отсутствия соответствующей пожарной техники в районных подразделениях лесного комплекса Республики Мордовия, более чем в 15 % случаев при тушении лесных пожаров происходит вынужденное привлечение сил и средств ФПС МЧС России, так как это является единственным решением для успешной локализации пожара.

Табл. 2. Данные по привлечению сил и средств МЧС РФ по тушению лесных пожаров в Республике Мордовия (2018 – 2022 г.)

Административно-территориальная единица	Площадь лесного фонда, в га	Кол-во сил и средств министерства лесного комплекса (фактическое наличие)	Кол-во сил и средств министерства лесного комплекса при тушении пожара	Кол-во пожаров в лесах	Площадь пожаров, в га	Кол-во раз привлечения сил ФПС МЧС РФ для тушения лесных пожаров	Ср. площадь пожаров, в га
г. Саранск	3661	МЛПК; УАЗ АЦ 0.8; МТЗ-82.1Т;	МЛПК л/с -2 чел.	1 (2018)	0,13	1 (3 ед. АЦ, л/с -12 чел.)	0,13
Ардатовский район	32194	Урал АЦ 6; ЗИЛ АЦ 3.5; МЛПК; УАЗ АЦ 0.8; МТЗ-82.1Т; ГАЗ АЦ 0.3;	Урал АЦ 6; ЗИЛ АЦ 3.5 л/с – 5 чел.	1 (2021)	1,8	1 (2 ед. АЦ, л/с -5 чел.)	1.8
Атюрьевский район	18498	МЛПК; УАЗ АЦ 0.8; МТЗ-82.1Т;	МЛПК л/с -2 чел.	-	-	-	-
Атяшевский район	8748	МТЗ-82.1Т;	МТЗ-82.1Т л/с -1 чел.	1 (2018)	0,25	1 (1 ед. АЦ л/с - 2 чел.)	0,25
Большеберезниковский район	23257	ГАЗ АЦ 3.0; ГАЗ АЦ 3.2; ЗИЛ АЦ 3.5; МЛПК; УАЗ	ГАЗ АЦ 3.2; ЗИЛ АЦ 3.5 л/с –5 чел.	-	-	-	-

		АЦ 0.8; МТЗ-82.1Т-2 ед.;					
Большеигнатовский район	21980	МТЗ-82.1Т;	МТЗ-82.1Т л/с –1 чел.	-	-	-	-
Дубёнский район	25738	МЛПК; УАЗ АЦ 0.8; МТЗ-82.1Т;	МЛПК л/с –2 чел.	2 (2018)	1,5	1 (1 ед. АЦ, л/с -3 чел.)	0,75
				1 (2019)	2,5	1 (1 ед. АЦ, л/с -4 чел.)	2,5
				1 (2020)	0,75	-	0,75
Ельниковский район	33663	МЛПК; УАЗ АЦ 0.8; МТЗ-82.1Т;	МЛПК; УАЗ АЦ 0.8 л/с –4 чел.	1 (2019)	0,63	1 (1ед. АЦ, л/с -4 чел.)	0,63
				4 (2021)	627,75	1 (3 ед. АЦ, л/с -12 чел.)	156,93
				1 (2022)	0,1	1 (1 ед., АЦ, л/с -3 чел.)	0,1
Зубово-Полянский район	182639	МЛПК; УАЗ АЦ 0.8 -3 ед.; МТЗ-82.1Т-3 ед.; ЗИЛ АЦ 3.5- 3 ед.; Урал АЦ 6; ГАЗ "4х4"; ЗИЛ АЦ 3.5;	ЗИЛ АЦ 3.5; Урал АЦ 6; ГАЗ "4х4"; ЗИЛ АЦ 3.5; л/с –12 чел.	10 (2018)	6,565	3 (3 ед. АЦ, л/с -10 чел.)	0,65
				5 (2019)	2080,68	1 (19 ед. АЦ, л/с -98 чел.)	416,136
				8 (2021)	45	2 (2 ед., АЦ, л/с -4 чел.)	5,625
				5 (2022)	4,4	1 (1 ед. АЦ, л/с -4 чел.)	0,88
Инсарский район	16216	-		-	-	-	-
Ичалковский район	3336	МТЗ-82.1Т;	МТЗ-82.1Т; л/с –1 чел.	1 (2020)	0,9	1 (3 ед., АЦ, л/с -9 чел.)	0,9
Кадошкинский район	19145	-		-	-	-	-
Ковылкинский район	38730	Урал АЦ 6; ГАЗ-САЗ; ГАЗ "4х4"; ЗИЛ АЦ 3.5; МЛПК; УАЗ АЦ 0.8 -2 ед.; МТЗ-82.1Т-5 ед.;	Урал АЦ 6; ГАЗ-САЗ; ГАЗ "4х4"; ЗИЛ АЦ 3.5 л/с –10 чел.	1 (2018)	1	1 (1 ед. АЦ, л/с -2 чел.)	1
				1 (2021)	27,1	-	27,1
				2 (2022)	5,6	1 (1 ед. АЦ, л/с -3 чел.)	2,8
Кочкуровский район	24280	ЗИЛ АЦ 3.5; МТЗ-82.1Т;	ЗИЛ АЦ 3.5 л/с –2 чел.	1 (2018)	0,2	1 (1 ед. АЦ, л/с -2 чел.)	0,2
				3 (2019)	2,1	2 (2 ед. АЦ, л/с -6 чел.)	0,7
Краснослободский район	30291	ГАЗ АЦ 3,0-40; ГАЗ АЦ 3,2-40; МЛПК; УАЗ АЦ 0,8; УЛПМ; МТЗ-82.1Т-2 ед.;	ГАЗ АЦ 3,0-40, ГАЗ АЦ 3,2-40 л/с –4 чел.	1 (2019)	0,01	-	0,01
				2 (2021)	20,39	2 (2 ед. АЦ, л/с -6 чел.)	10,195
				2 (2022)	1,5	-	0,75
Лямбирский район	7741	-		2 (2018)	0,2	2 (4 ед. АЦ, л/с -10 чел.)	0,1
				1 (2019)	3,4	-	3,4
Рузаевский район	14585	МЛПК; УАЗ АЦ 0,8; МТЗ-82.1Т;	УАЗ АЦ 0,8 л/с –2 чел.	1 (2019)	7	-	7
				1 (2022)	1,4	1 (1 ед. АЦ, л/с -4 чел.)	1,4
Ромодановский район	3280	-		1 (2018)	2,14	1 (2 ед. АЦ, л/с -6 чел.)	2,14
				1 (2019)	2,7	-	2,7
Старошайговский район	30900	ГАЗ АЦ 3.0; ГАЗ АЦ 3.2; МТЗ-82.1Т;	ГАЗ АЦ 3.0 л/с – 2 чел.	2 (2019)	2,1	-	1,05
Темниковский район	168326	ЗИЛ АЦ 3.5; ГАЗ; ГАЗ "4х4"; МЛПК; УАЗ АЦ 0.8; МТЗ-82.1Т;	ЗИЛ АЦ 3.5, ГАЗ; ГАЗ "4х4" л/с – 4 чел.	2 (2018)	0,2	1 (1 ед. АЦ, л/с -4 чел.)	0,1
				1 (2020)	3,4	1 (1 ед. АЦ, л/с -3 чел.)	3,4
				1 (2021)	7,5	-	7,5
Теньгушевский район	38941	ГАЗ АЦ 3.0; ГАЗ АЦ 3.2; МТЗ-82.1Т;	ГАЗ АЦ 3.0 л/с –2 чел.	1 (2018)	0,3	1 (1 ед. АЦ, л/с -3 чел.)	0,3
				1 (2019)	0,45	-	0,45
				1 (2021)	1,5	-	1,5
Торбеевский район	12511	МЛПК; УАЗ АЦ 0.8; ГАЗ АЦ 3.2; МТЗ-82.1Т;	УАЗ АЦ 0.8; ГАЗ АЦ 3.2 л/с – 3 чел.	1 (2018)	0,1	1 (2 ед. АЦ, л/с -3 чел.)	0,1
				1 (2019)	2,1	-	2,1
				1 (2021)	0,4	-	0,4
Чамзинский район	21312	МТЗ-82.1Т;	МТЗ-82.1Т, л/с – 1 чел.	1 (2021)	2,5	1 (2 ед. АЦ, л/с -3 чел.)	2,5
Итого по Республике	679972	81 ед. техники, л/с -65 чел.		24 (2018)	13.44	14 (21ед. АЦ, л/с -61чел.)	174,84 (за 5

				18 (2019)	2760,67	5 (26 ед. АЦ, -121 чел.)	лет)
				2 (2020)	4,3	2 (4 ед., АЦ, -12 чел.)	
				22 (2021)	2,5	7 (11 ед. АЦ, -31 чел.)	
				10 (2022)	13,0	4 (6 ед. АЦ, -18 чел.)	

В дополнение к вышеизложенному в таблице 3 представлены статистические данные по тушению крупных природных пожаров, показывающих тенденцию совместного тушения лесного пожара с привлечением сил и средств МЧС России на разных уровнях административно-территориального взаимодействия [21]. Как видно, за последние 5-6 лет количество случаев взаимодействия по крупным лесным пожарам на региональном, межрегиональном и федеральном уровне имеют стабильно высокие значения, это говорит о том, что региональных сил и средств недостаточно для локализации крупных природных пожаров.

Табл. 3. Данные о привлечении МЧС РФ при тушении крупных лесных пожаров

Крупные лесные и другие ландшафтные (природные) пожары*	Всего	Локальные	Муниципальные	Межмуниципальные	Региональные	Межрегиональные	Федеральные
2006 г.	148	26	93	29	0	0	0
2007 г.	100	12	44	44	0	0	0
2008 г.	69	14	55	0	0	0	0
2009 г.	90	7	83	0	0	0	0
2010 г.	58	24	25	6	2	1	0
2011 г.	25	2	23	0	0	0	0
2012 г.	77	2	74	0	1	0	0
2013 г.	11	1	10	0	0	0	0
2014 г.	5	0	3	0	2	0	0
2015 г.	7	0	4	2	1	0	0
2016 г.	2	1	1	0	0	0	0
2017 г.	5	0	2	0	0	2	1
2018 г.	5	2	3	0	0	0	0
2019 г.	6	0	1	0	4	0	1
2020 г.	25	0	23	0	2	0	0
2021 г.	24	0	19	0	3	2	0
2022 г.	9	0	3	1	3	1	1

*Природные пожары, площадь очагов которых составляет 25 га и более для наземной охраны лесов; 200 га и более, – для авиационной охраны лесов.

В целях повышения эффективности в вопросах взаимодействия сил РСЧС при тушении лесных пожаров на региональном уровне, необходимо создать комиссии для оперативного решения вопросов правового, финансового и организационно-управленческого характера (рисунок 3). Это позволит определять необходимые и достаточные ресурсы на различных уровнях органов власти.

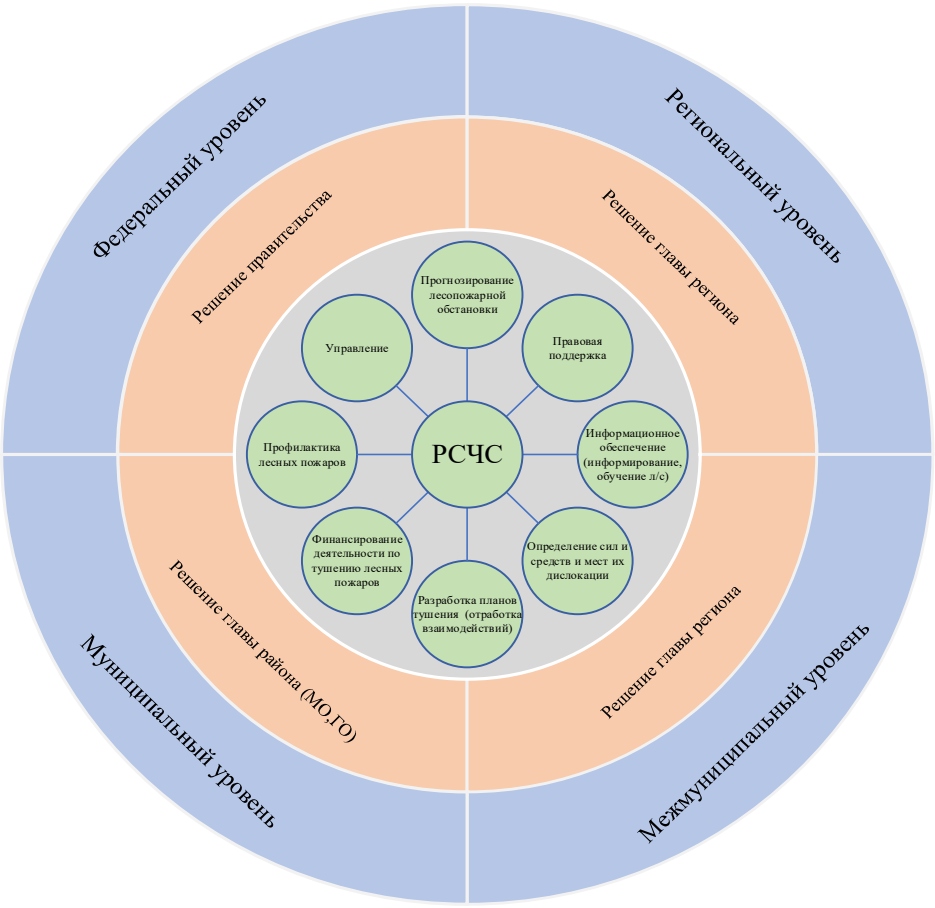

Рис. 3. Структура концептуальной организационно- управленческой модели взаимодействия органов власти при тушении лесных пожаров.

В вопросе организации тушения лесных пожаров стоит обратить внимание на органы местного самоуправления, которые в соответствии с законодательством (ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" (далее ФЗ 131)) наделены полномочиями по контролю, предупреждению и ликвидации ЧС и могут быть вовлечены в организацию тушения лесных пожаров. При этом стоит отметить, что в настоящее время органы местного самоуправления не в состоянии выполнять задачи по тушению лесных пожаров из-за отсутствия сил и средств, а также нормативно-правовой неурегулированности по данному вопросу (зона ответственности ограничена территорией населенного пункта и в ФЗ 131 прописаны общие положения в части обеспечения пожарной безопасности). Поэтому авторы считают необходимым для более эффективной организации тушения лесных пожаров проработать вопрос о формировании сил и средства на местном уровне с соответствующей финансовой и правовой регламентацией. В качестве предложения стоит рассмотреть вопрос о формировании (возрождении) опорных пунктов (специализированных подразделений ФПС МЧС России) для тушения природных и «сложных» пожаров, которые будут обеспечивать тушение на межмуниципальном уровне.

Заключение

Таким образом, в целях регламентации порядка привлечения сил и средств МЧС России на тушение лесных пожаров, необходимо заключать соглашения в порядке, предусмотренном Правилами, а в целях их неукоснительного соблюдения, особенно в части возмещения понесенных министерством затрат, обеспечить контроль со стороны центрального аппарата. В этой связи целесообразно разработать типовую форму соглашения, с возможностью ее дополнения исходя из специфики субъекта России.

В части совершенствования организации тушения лесных пожаров можно предложить рад следующих мероприятий и решений:

- необходимо проработать механизм наделения полномочиями органов местного самоуправления в вопросах мониторинга, профилактики и тушения лесных пожаров;
- в целях оперативного реагирования при возникновении пожаров и минимизации последствий от них необходимо, на основе прогнозирования рисков и местных особенностей, оптимально определить и рассредоточить силы и средства подразделений лесного комплекса в субъектах РФ;
- необходима разработка нормативно-правового документа на региональном и муниципальном уровне, регулирующего порядок взаимодействия различных структур, действий в РСЧС, при тушении лесных пожаров;
- в целях устранения проблем управления и межведомственного взаимодействия при тушении лесных пожаров сформировать при МЧС России группы, в обязанность которых будет входить разработка алгоритмов действий при тушении лесных пожаров и контроля ресурсообеспечения;
- необходимо организовать совместную подготовку подразделений различных ведомств, в целях изучения теоретической информации (управленческая, правовая, специальная и служебная подготовка) и практической слаженности действий при тушении лесных пожаров (организация совместных учений и проверке готовности служб);
- необходимо совершенствовать программы профессиональной подготовки (переподготовки) личного состава подразделений, задействованных в планах тушения лесных пожаров;
- в целях обеспечения пожарной безопасности лесов рассмотреть вопрос о внесении изменений в ряд нормативно-правовых актов РФ, ужесточающих требования, например запрещения пала травы на землях, прилегающих к лесам, увеличения требований к противопожарным разрывам между пожароопасными объектами и лесным массивом и иных мер, снижающих риски возникновения пожаров в лесах или ограничений распространения пожара;
- внести изменения в законодательство РФ (ФЗ от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») о закреплении полномочий за органами мастного самоуправления по тушению природных (лесных) пожаров, расположенных в границах муниципальных образований с определением сил и средств и объема финансирования;
- пересмотреть объем бюджетного финансирования на увеличение кадрового и материально-технического обеспечения государственных органов лесного комплекса;
- в части мониторинга причин и последствий пожаров в лесах создать единую статистическую базу (на данный момент МЧС РФ ведет свою статистику, а лесной комплекс свою).

Список источников

1. Лес : [арх. 19 октября 2022] // Лас-Тунас — Ломонос. — М.: Большая российская энциклопедия, 2010. — С. 309-312.

2. Кирилл Матвеев. В цифрах и фактах: на территории России произрастает 809 млн га леса. Аргументы и факты. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://aif.ru/society/nature/v_cifrah_i_faktah_na_territorii_ rossii_proizrastaet_809_mln_ga_lesa.

3. Белозеров В.В., Ворошилов И.В., Денисов А.Н., Катин О.И., Никулин М.А. Синергетика и интеграция агротехнологий и технологий противопожарной защиты сельхозугодий, лесов и торфяников. успехи современного естествознания. № 10. 2021 С.13-19.

4. Alexey Denisov, Stanislav Gundar, Mikhail Danilov, and Sergey Podkosov Aviation Method of Extinguishing Landscape Fires -Experimental Substantiation of Parameters XV International Scientific Conference “INTERAGROMASH 2022” Global Precision Ag Innovation 2022, p.p. 2553-2540.

5. Егор Алеев. Статистика по лесным пожарам в России. Размер ущерба и "антирекорды". [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https: //tass.ru/info/14586659.

6. Площадь лесных пожаров в РФ в 2023 г. втрое превышает показатели прошлого года. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.interfax.ru/russia/896782.

7. Печальная статистика лесных пожаров в России на 2023 год: в 7 раз масштабнее и в 3 раза больше. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://dzen.ru/a/ZFvelWJHU3WeIHso.

8. ЕМИСС Государственная статистика. Официальные статистические показатели. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.fedstat.ru.

9. Ложкина О.В., Орловцев С.В., Савинов А.Г. Анализ влияния изменения климата на природные пожары на примере Российской Федерации и ряда зарубежных стран. Проблемы управления рисками в техносфере. №4 (64) 2022. С. 111-121.

10. Зибина А.А., Дзю Е.Л. Тенденции изменения климата Российской Федерации. Роль аграрной науки в устойчивом развитии сельских территорий. Сборник VI Всероссийской (национальной) научной конференции с международным участием. Новосибирск, 2021. С. 1364-1367.

11. Акселевич В.И., Мазуров Г.И. Изменение климата, природные пожары и выявление ресурсных облаков для борьбы с ними. Материалы международной научно-практической конференции «Современные проблемы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды на пространстве СНГ», посвященной 90 -летию Российского государственного гидрометеорологического университета. С. 456-457.

12. Лашкевич К. Лесная отрасль столкнулась с дефицитом кадров. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://rg.ru/2021/11/30/reg-cfo/lesnaia-otrasl-stolknulas-s-deficitom-kadrov.html.

13. Лесная промышленность столкнулась с дефицитом квалифицированных кадров. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.snta.ru/press-center/lesnaya-promyshlennost-stolknulas-s-defitsitom-kvalifitsirovannykh-kadrov.

14. Вернодубенко В.С. О причинах «кадрового голода» в лесной отрасли и путях его преодоления. Сборник научных трудов по результатам работы IV международной молодежной научно-практической конференции. Молодые исследователи агропромышленного и лесного комплексов – регионам Том 3. 2019. С. 199-203.

15. Лобанова Е.Э. Кадровое обеспечение предприятий лесной отрасли. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Инновации в химико-лесном комплексе: тенденции и перспективы развития Красноярск, 2021 С. 215-218.

16. Отчет о результатах совместного экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности использования лесных ресурсов РФ в 2016–2018 годах». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://ach.gov.ru/upload/iblock/f32/f32ecac2ceee85712845e5ec6b5914f7.pdf.

19. Хронология крупных природных пожаров в России. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://tass.ru/info/17617413.

20. Савельев А.П., Крылова Ю.А., Лаврушкина А.А. Правовое регулирование привлечения сил и средств МЧС России для тушения лесных пожаров. Право. безопасность. чрезвычайные ситуации. 2023. № 1 (58). с. 35-41.

21. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера 2006-2022 г.г.». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://mchs.gov.ru/deyatelnost/itogi-deyatelnosti-mchs-rossii/2021-god.

References

1. Forest: [arch. October 19, 2022] // Las Tunas - Lomonosov. — M.: The Great Russian Encyclopedia, 2010. — pp. 309-312.

2. Kirill Matveev. In figures and facts: 809 million hectares of forest grow on the territory of Russia. Arguments and facts. [electronic resource]. - Access mode: https://aif.ru/society/nature/v_cifrah_i_faktah_na_territorii_rossii_proizrastaet _809_mln_ga_lesa.

3. Belozerov V.V., Voroshilov I.V., Denisov A.N., Katin O.I., Nikulin M.A. Synergetics and integration of agrotechnologies and technologies of fire protection of farmland, forests and peatlands. the successes of modern natural science. No. 10. 2021 pp.13-19.

4. Alexey Denisov, Stanislav Gundar, Mikhail Danilov, and Sergey Podkosov Aviation Method of Extinguishing Landscape Fires -Experimental Substantiation of Parameters XV International Scientific Conference “INTERAGROMASH 2022” Global Precision Ag Innovation 2022, pp. 2553-2540.

5. Egor Aleev. Statistics on forest fires in Russia. The amount of damage and "anti-records". [electronic resource]. - Access mode: https: //tass.ru/info/14586659

6. The area of forest fires in the Russian Federation in 2023 is three times higher than last year. [electronic resource]. - Access mode: https://www.interfax.ru/russia/896782

7. Sad statistics of forest fires in Russia for 2023: 7 times larger and 3 times larger. [electronic resource]. - Access mode: https://dzen.ru/a/ZFvelWJHU3WeIHso.

8. EMISS State Statistics. Official statistical indicators. [electronic resource]. - Access mode: https://www.fedstat.ru.

9. Lozhkina O.V., Orlovtsev S.V., Savinov A.G. Analysis of the impact of climate change on wildfires on the example of the Russian Federation and a number of foreign countries. Problems of risk management in the technosphere. No.4 (64) 2022. pp. 111-121.

10. Zibina A.A., Dzyu E.L. Trends in climate change in the Russian Federation. The role of agricultural science in the sustainable development of rural areas. Collection of the VI All-Russian (national) scientific conference with international participation. Novosibirsk, 2021. pp. 1364-1367.

11. Akselevich V.I., Mazurov G.I. Climate change, wildfires and identification of resource clouds to combat them. Materials of the international scientific and practical conference "Modern problems of hydrometeorology and environmental monitoring in the CIS", dedicated to the 90th anniversary of the Russian State Hydrometeorological University. pp. 456-457.

12. Lashkevich K. The forestry industry is faced with a shortage of personnel. [Electronic resource]. - Access mode: https://rg.ru/2021/11/30/reg-cfo/lesnaia-otrasl-stolknulas-s-deficitom-kadrov.html.

13. The forestry industry is faced with a shortage of qualified personnel. [electronic resource]. - Access mode: https://www.snta.ru/press-center/lesnaya-promyshlennost-stolknulas-s-defitsitom-kvalifitsirovannykh-kadrov.

14. Vernodubenko V.S. About the causes of the "personnel shortage" in the forestry industry and ways to overcome it. Collection of scientific papers based on the results of the IV International youth scientific and practical conference. Young researchers of agro-industrial and forestry complexes – by regions Volume 3. 2019. pp. 199-203.

15. Lobanova E.E. Staffing of enterprises of the forest industry.

Collection of materials of the All-Russian scientific and practical conference. Innovations in the chemical and forestry complex: trends and prospects for the development of Krasnoarsk, 2021 pp. 215-218.

16. Report on the results of the joint expert and analytical event "Analysis of the effectiveness of the use of forest resources of the Russian Federation in 2016-2018". [electronic resource]. - Access mode: https://ach.gov.ru/upload/iblock/f32/f32ecac2ceee85712845e5ec6b5914f7.pdf.

19. Chronology of major wildfires in Russia. [Electronic resource]. - Access mode: https://tass.ru/info/17617413.

20. Saveliev A.P., Krylova Yu.A., Lavrushkina A.A. Legal regulation of the involvement of forces and means of the Ministry of Emergency Situations of Russia for extinguishing forest fires. Right. safety. emergency situations. 2023. No. 1 (58). pp. 35-41

21. State report "On the state of protection of the population and territories of the Russian Federation from natural and man-made emergencies 2006-2022" [Electronic resource]. - Access mode: https://mchs.gov.ru/deyatelnost/itogi-deyatelnosti-mchs-rossii/2021-god.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакция 23.11.2023; одобрена после рецензирования 27.11.2023; принята к публикации 19.12.2023.

The article was submitted 23.11.2023, approved after reviewing 27.11.2023, accepted for publication 19.12.2023.