

Р.В. Котельников, Е.А. Шварц

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ
В СВЕТЕ ПОСЛЕДНИХ ИЗМЕНЕНИЙ, ВНЕСЕННЫХ
В ЛЕСНОЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Введение. Охрана лесов от пожаров – наиболее важная и организационно самая сложная составляющая не только мер по сохранению лесов, но и всего лесного хозяйства в целом. Именно меры обеспечения пожарной безопасности в лесах являются актуальным направлением повышения эффективности управления в сфере природопользования [Коршунов и др., 2019б; Харьков, 2023]. Специфика государственного устройства Российской Федерации определяет необходимость существования целой системы взаимоувязанных нормативных правовых актов, регулирующих лесопожарные вопросы на всех уровнях [Мартынюк, 2020; Котельников, 2022].

Особенности конституционно-правового статуса Российской Федерации, принцип разграничения предметов ведения и полномочий между региональным и федеральным уровнем власти и так называемая «асимметрия федерализма» [Арлашкин и др., 2015; Чеботарев, 2020], серьезно повлияли на организационную систему охраны лесов от пожаров. Важным фактором также стал механизм делегирования полномочий, когда они могут передаваться (например, с федерального на региональный уровень) с одновременной передачей финансирования.

Серьезные отличия природно-климатических, лесопирологических и социально-экономических условий территорий не дают возможности создать однородную типовую систему охраны лесов [Коршунов и др., 2019а]. Изначально Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ предполагал весьма либеральный подход к лесным отношениям. Ведение лесного хозяйства на землях лесного фонда (большая часть лесов, за исключением федеральных особо охраняемых природных территорий, земель обороны и безопасности и некоторых других), являясь федеральным полномочием, передано субъектам Российской Федерации (с передачей финансирования на эти цели) [Шпаковский, 2018; Горбунова, Кулагина, 2020]. Регионам предоставлялось право самим выбирать

стратегию организации охраны лесов, виды и объемы сил и средств пожаротушения. При этом федеральный орган оставлял за собой право контроля эффективности и качества осуществления переданных полномочий, причем по вполне конкретным обобщенным критериям (например, доля площади погибших от огня лесных насаждений). Существующие правила (например, Правила тушения лесных пожаров, утвержденные приказом Минприроды России от 01.04.2022 № 244) давали лишь общие организационные ограничения (например, по времени прибытия подразделений к месту тушения). Но подобный подход на практике не принес положительного эффекта, в первую очередь из-за серьезного недофинансирования. Минимум требований, практически полное отсутствие нормативов и регламентов выполнения работ дали возможность главам регионов перераспределять финансовые ресурсы с лесопожарной тематики на более насущные, с их точки зрения, задачи. При этом причинами проблем с лесными пожарами намеренно считались только природные факторы [Жаринов и др., 2020].

Кроме того, с целью оптимизации использования ресурсов пожаротушения, на отдельных территориях (зонах контроля лесных пожаров) в случае, если прогнозируемые затраты на тушение существенно превышают возможный вред от лесного пожара (при этом нет угрозы перехода огня на населенные пункты и объекты экономики), Комиссией по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности субъекта Российской Федерации может быть принято решение о прекращении (приостановке) работ по его тушению. В условиях сложной финансовой ситуации также имеются случаи злоупотребления таким правом (например, когда в зоне контроля полностью отказываются от тушения пожаров) [Жаринов и др., 2020].

В целях снижения рисков подобных нарушений, по инициативе Рослесхоза (а иногда и по инициативе Государственной думы) в Лесной кодекс постепенно вносились изменения, направленные на ужесточение требований к организации охраны лесов от пожаров. Федеральным законом от 29.12.2010 № 442-ФЗ были выведены требования по разработке и согласованию Планов тушения лесных пожаров, нормативов обеспеченности субъектов Российской Федерации лесопожарными формированиями и средствами пожаротушения и т. д. Структура нормативного правового обеспечения в области охраны лесов от пожаров сильно усложнилась [Шпаковский, 2018; Абсалямова, Кохно, 2021; Котельников, 2022]. В лесном законодательстве появился ряд пробелов и противоречий,

в том числе со смежным законодательством. К некоторым из них можно отнести:

- отсутствие требований к лесопожарному зонированию;
- отсутствие увязки между лесным и воздушным законодательством в части лесоавиационных работ;
- отсутствие увязки между лесным законодательством и законодательством в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- отсутствие требований к плану межрегионального маневрирования ресурсами;
- пересечение полномочий федерального и регионального уровня по тушению на землях лесного фонда;
- и ряд других.

Среди специалистов даже возникали предложения о полной замене Лесного кодекса [Мартынук, 2020], но пока Рослесхозом и Минприроды России за основу дальнейшего совершенствования лесного законодательства взята концепция точечных изменений отдельных норм.

Ключевой принцип организации тушения лесных пожаров (как в России, так и практически во всем мире) основывается на привлечении к тушению специализированных учреждений, ресурсы которых рассчитаны на среднее число возникающих лесных пожаров (см., например, Нормативы обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров, утвержденные Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.07.2019 № 1605 р). Так как повышенное число лесных пожаров возникает по территории неравномерно (ЧС в лесах в среднем ежегодно объявляется в 17–20 регионах), для их тушения рациональным видится перераспределение ресурсов из других (не горимых) регионов. Так как из-за региональной подчиненности и разделения бюджетов имеются существенные сложности с маневрированием региональных лесопожарных формирований, основная ставка делается на специально сформированный федеральный резерв парашютно-пожарной службы ФБУ «Авиалесоохрана» (далее – федеральный резерв), что не совсем вписывается в концепцию разделения лесных полномочий и ставит под сомнение правомерность сформировавшейся схемы финансирования [Жаринов и др., 2020; Краскова, Антипин, 2022]. Это связано в первую

очередь с тем, что полномочия по тушению пожаров на землях лесного фонда (и соответствующее финансирование) переданы субъектам Российской Федерации.

Постановка проблемы. Масштабы негативных последствий лесных пожаров по нашему мнению могут в значительной степени характеризовать эффективность государственного управления в сфере охраны окружающей среды и ставить под сомнение возможность реализации перспективных планов достижения «углеродной нейтральности» российской экономики, где центральное место фактически отведено естественному поглощению углерода лесами, площадь которых из года в год фатально сокращается вследствие природных и антропогенных пожаров [Харьков, 2023].

В конце июля 2023 г. в Лесной кодекс Российской Федерации внесены существенные изменения, которые серьезно затронут всю систему охраны лесов от пожаров (Федеральный закон от 24.07.2023 № 343-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»). На фоне сложной внешнеполитической обстановки общественное обсуждение законопроекта осталось незамеченным среди независимых экспертов, и утверждение столь значимых правок было стремительным, документ принят во втором чтении. Несмотря на то, что изменения бесспорно правильные и своевременные, отдельные положения все-таки содержат ряд спорных моментов, которые целесообразно либо скорректировать, либо нивелировать на уровне подзаконных актов, что будет показано ниже.

Обсуждение. Наиболее серьезными правками можно назвать новеллы, связанные с применением федерального резерва. Несмотря на то, что в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 53, а также пунктом 9 части 2 статьи 53.1 Лесного кодекса у Правительства Российской Федерации и раньше были полномочия устанавливать требования к созданию резервов, а также вводить любые иные меры пожарной безопасности в лесах, создание и применение федерального резерва и ранее противоречило концепции Лесного кодекса, связанной с разделением полномочий по охране лесов между различными уровнями власти.

Охрана лесов от пожаров, включая тушение пожаров, на землях лесного фонда (а это основная часть лесов) передана субъектам Российской Федерации. Вместе с тем непостоянный характер высокой горимости обуславливает активное маневрирование ресурсов пожаротушения по

всей стране, что очень затрудняет разделение финансирования между регионами. С технологической точки зрения эту проблему частично решил созданный и активно развивающийся (после тяжелых по своим последствиям пожаров 2010 г.) федеральный резерв парашютно-десантной пожарной службы ФБУ «Авиалесоохрана» [Ковалев, 2021; Краскова, Антипин, 2022]. Но с точки зрения финансирования, такой подход никак не вписывался в концепцию разделения лесных полномочий. Приходилось оформлять его применение заключением коммерческих договоров с регионами, что вызывало много вопросов со стороны проверяющих органов (это отражено, например, в отчетах о проверках Счетной палаты Российской Федерации на официальном сайте). Выделение из мероприятий по тушению и передача на федеральный уровень тушения пожаров взрывчаткой и искусственным вызыванием осадков частично решило проблему федерального финансирования подразделений федерального резерва, но все так же требовало заключения коммерческих договоров на прочие работы по тушению.

В наше время существует несколько альтернативных способов решения проблемы применения резерва. Одним из таких вариантов могла бы быть реорганизация федерального резерва путем создания его из числа наиболее подготовленных региональных команд (с федеральными полномочиями по его переброске и применению к тушению пожаров). При этом резерв бы финансировался из региональных средств, а в свободное от межрегионального маневрирования время команды бы работали в своем регионе. Для того, чтобы такая схема «работала», потребовалось бы разработать и закрепить в нормативных актах порядок компенсации расходов регионам на тот период, когда часть их подразделений работает в другом субъекте Российской Федерации. Пока бюджетное законодательство такой механизм не предусматривает.

Но в законодательстве был выбран вариант введения нового понятия, такого, как «меры экстренного реагирования», эффективность которого еще предстоит оценить. Особо следует отметить, что заключение коммерческих договоров с регионами уже будет запрещено. Финансирование на содержание и применение резерва будет перераспределено из лесных субвенций, предназначавшихся регионам.

Решение о применении федерального резерва принималось Федеральным штабом тушения на основании запросов регионов, и после такого решения резерв переходил в подчинение региона (так как полномочия по тушению были именно у него). Теперь тушение в рамках реализации

мер экстренного реагирования и тушение в рамках охраны лесов от пожаров – юридически разные мероприятия с разными источниками финансирования.

Сейчас привлечение резерва будет на основании конкретных критериев (приказ Рослесхоза от 26.12.2023 № 1168), и применять его будет именно ФБУ «Авиалесоохрана». Таким образом, ответственность за тушение лесных пожаров с применением резерва будет возложена на Рослесхоз. Это не коррелирует с концепцией переданных полномочий (при которой ответственным за тушение пожаров является высшее должностное лицо субъекта – губернатор) и вызовет ряд сложностей, в том числе при оценке эффективности работы. На этом фоне еще большую актуальность получают вопросы, связанные с координацией сил и средств пожаротушения (особенно если они работают на одном пожаре).

Вероятно, как и ранее, сотрудники резерва ФБУ «Авиалесоохрана» будут подключаться к тушению уже на этапе особо крупных пожаров, что не всегда эффективно. К сожалению, классическая концепция авиалесоохраны по раннему началу тушения малыми, но хорошо оснащенными мобильными силами к такой ситуации не применима. Несмотря на то, что выбор способов, стратегии и тактики тушения существенно влияет на затраты, технологическая и экономическая оправданность принимаемых решений пока никак не контролируется.

С точки зрения логики, кто несет ответственность за снижение негативных последствий природных пожаров на конкретной территории, тот и должен обладать ресурсами на их тушение. Учитывая, что ресурсы всегда ограничены, именно тот, кто отвечает за пожары, и должен принимать решения, каким способом тушить (например, тушение наземным способом, экономя средства на ликвидацию возможных будущих пожаров, или вызвать самолеты-танкеры и потратить весь годовой лимит за пару дней).

Смешение полномочий косвенно приводит и к смешению («размытию») ответственности, что снижает эффективность их исполнения. В случае пожаров, могут приниматься решения, основанные на политических целях отдельных руководителей, в ущерб производственной рациональности и экономической эффективности.

Таким образом, насколько новые изменения решили проблемы с федеральным резервом, покажет правоприменительная практика.

Другим важным изменением, которое затронет предотвращение лесных пожаров, является выделение из комплексного лесного планирова-

ния в отдельные документы планов противопожарного обустройства территорий.

В соответствии с действующей редакцией Лесоустроительной инструкции проектирование мероприятий по сохранению лесов является составной частью лесоустройства. На данный момент уже существуют соответствующие разделы в Лесном плане субъекта Российской Федерации и в Лесохозяйственном регламенте лесничеств, но они утверждались раз в 10 лет, и их содержание часто критиковалось специалистами. Изменениями предполагается выделить Планы по противопожарному обустройству в отдельный документ (разработка раз в 5 лет), причем как План противопожарного обустройства региона в целом, так и соответствующие планы по лесничествам. План противопожарного обустройства лесов на территории субъекта Российской Федерации будет утверждаться губернатором.

Насколько такое решение будет эффективным, покажет правоприменительная практика. В отличие от Планов тушений, которые утверждаются ежегодно и являются только организационными документами, для полноценного планирования противопожарных мероприятий требуется разработка соответствующего проекта. Так как план придется реализовывать, например, создавать противопожарные барьеры, осуществлять рубку насаждений и т. д., в том числе с привлечением техники, для оценки объемов и затрат нужно не только производить более сложные расчеты, но и проводить полевые работы, включая инженерные изыскания. В советские годы существовала практика разработки Проектов противопожарного обустройства территорий. Вероятно, именно такая цель была у авторов этой законодательной инициативы. Но в существующем виде, это всего лишь документ лесного планирования.

Возникает много вопросов и по переходному периоду. Можно ли продолжать плановые работы по противопожарному обустройству в рамках существующих лесохозяйственных регламентов или нужно ждать утверждения планов? Также не решен вопрос с финансированием работ по разработке указанных документов.

У этой проблемы есть два аспекта. На момент написания статьи ещё ни один подобный план полностью не реализован и сохраняются сомнения по поводу целесообразной глубины их проработки. Если считать План аналогом Проектов противопожарного обустройства¹, которые существую-

¹ Указания по проектированию противопожарных мероприятий в лесах СССР. Одобрены Госкомлесхозом СССР 29.01.1982.

вали во второй половине XX века, то для его разработки нужны полевые работы, инженерные изыскания и т. д., что потребует колоссальных финансовых вложений уже на этапе проектирования. Если рассматривать его просто как план работ, то он практически не будет отличаться от уже существующих обобщенных планов, входящих в состав Лесного плана. Причем в отличие от Планов тушения (чисто организационных документов), для реализации плана обустройства нужно реально выделять технику и ресурсы. Таким образом, все равно придется дополнительно разрабатывать технические Проекты на выполнение указанных работ, и шансы, что реальные затраты совпадут с указанными в плане, будут минимальными.

Есть и второй аспект проблемы. Учитывая определенную размытость существующих нормативов, ряд регионов может по максимально возможным значениям запланировать все возможные мероприятия (включая наиболее затратные лесные дороги), а в условиях распределительной системы расчета субвенций средств на их выполнение будет выделено на порядок меньше. Может сложиться ситуация, когда по сводным планам и паспортам готовности большинство регионов будут не готовы (или ограниченно готовы) к лесным пожарам.

Интересным можно считать изменения, связанные с лесопожарным зонированием. Принятый в России (как и во многих развитых странах) дифференцированный подход к организации охраны позволяет оптимизировать затраты, увеличив уровень охраны на тех территориях, где это необходимо, за счет снижения его там, где меньше пожаров и их влияние на экономику минимально.

К сожалению, в России есть только три основные градации, и отличаются они только способом охраны (авиационный, наземный и там, где нет планового авиапатрулирования, а тушение производится с применением авиации). Такая концепция является устаревшей. На практике в каждой из зон приходится применять как авиацию, так и наземные силы, не говоря про космические методы мониторинга, которые упоминаются в Лесном кодексе как один из способов охраны и применяются повсеместно.

Центр лесной пирологии (г. Красноярск) давно выступает за внесение изменений, которые бы позволили выделять зоны не по способам, а по уровням охраны. Это позволило бы более рационально распределять ресурсы пожаротушения (в том числе устанавливать разную периодичность проведения авиационного патрулирования, а также разные нормативы оснащенности лесопожарных формирований). При этом фигурирующее в упомянутых Правилах тушения лесных пожаров технологическое понятие

«зон контроля лесных пожаров», правомочность которого вызывала сомнение у некоторых специалистов и недовольство природоохранных организаций и общественности, официально включили в состав лесопожарного зонирования.

Зоны контроля лесных пожаров – это выделенные в установленном порядке (регионами) части удаленных и труднодоступных территорий, на которых может быть принято решение о прекращении или приостановке работ по тушению, когда прогнозируемые затраты на тушение лесного пожара превышают прогнозируемый вред, который может быть им причинен.

Упомянутые изменения Лесного кодекса предусматривают, что зоны контроля становятся частью лесопожарного зонирования (федеральное полномочие), но зоны контроля все также будут выделяться регионами, хотя и по согласованию с Рослесхозом. Фактически это можно рассматривать как еще одно «переданное» полномочие. Критерии выделения зон контроля на данный момент уже установлены приказом Минприроды России (нормативным актом), а с учетом новой редакции Лесного кодекса установлены приказом Рослесхоза (распорядительным актом). Наблюдается определенная несогласованность правовых норм, которую, вероятно, придется исправлять, внося необходимые разъяснения нормативными правовыми актами.

К спорным можно отнести изменения, связанные с основой лесопожарного зонирования. Действовавшее до 2023 г. зонирование, как и предписывал Лесной кодекс, было выполнено исходя из экономического и экологического значения лесов, а также социально-экономического развития территорий и природной пожарной опасности лесов. В новой редакции оно должно зависеть только от природной пожарной опасности лесов, что абсолютно неосуществимо (из-за фрагментарного распределения таких участков).

Вместе с тем никаких требований к процедуре проведения зонирования, а также формату его утверждения нет. Несмотря на то, что от лесопожарного зонирования существенно зависят затраты на охрану территорий, на момент написания статьи методика расчета субвенций на реализацию переданных регионам полномочий, куда входит и тушение, эти значения не учитывает, как не учитывает и реализацию на территории региона мер экстренного реагирования.

Безусловно положительным моментом является легализация такого мероприятия, как противопожарная пропаганда. Это важный фактор сни-

жения лесопожарных рисков [Бердникова, 2021]. Теперь данное мероприятие будет финансироваться в плановом порядке, а не выполняться по остаточному принципу за счет экономии средств.

Полезным изменением в Лесном кодексе можно считать разрешение создавать в защитных лесах лесные дороги. Это позволит улучшить транспортную доступность лесов, что также скажется на эффективности мер по охране лесов от пожаров.

Заключение. Несмотря на ряд появившихся противоречий и неопределенностей, в целом изменения можно считать положительными. Вместе с тем необходимо дальнейшее совершенствование законодательных и управлеченческих механизмов в целях эффективного предотвращения лесных пожаров и борьбы с ними, которые прежде всего должны быть направлены на:

1. корректировку подходов к лесопожарному зонированию, в том числе увязку его с регламентацией работы лесопожарных формирований в каждой зоне, нормативами обеспеченности регионов силами и средствами пожаротушения, а также соответствующими изменениями методики выделения средств на выполнение регионами переданных федеральных полномочий в области лесного хозяйства;
2. внедрение механизмов оценки качества (адекватности и целесообразности) управлеченческих решений в области охраны лесов, включая выбор тактики и способов тушения;
3. повышение качества документов стратегического планирования, в том числе в части дублирования их между собой;
4. обеспечение координации между различными элементами лесного планирования, включая Лесные планы, Планы противопожарного обустройства, а также бюджетные проектировки.

Особо хочется отметить, что качество подзаконных актов прямо пропорционально сроку, выделенному на их разработку. Все документы должны быть разработаны с учетом мнения научного сообщества, а часть из них – только по результатам соответствующей научно-исследовательской работы. Также открытым остается вопрос переходного периода, связанного с изменением планирования мер по противопожарному обустройству территорий.

Сведения о финансировании исследования. Исследование выполнено при поддержке гранта Минобрнауки РФ (Соглашение № 075-15-2024-554 от 24.04.2024).

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Библиографический список

- Абсалямова Д.Э., Кохно О.А.* Проблемы правового регулирования охраны лесов от пожаров // Аллея Науки. 2021. Т. 2, № 5 (56). С. 700–705.
- Арлашкін И.Ю., Дерюгин А.Н., Прока К.А.* Разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации: Бюджетные аспекты // Финансовый Журнал. 2015. Т. 4, № 26. С. 85–93.
- Бердникова Л.Н.* Работа с населением по предупреждению пожаров в лесу // Лесной Вестник. 2021. Т. 25, № 4. С. 59–68. DOI: 2542-1468-2021-4-59-68.
- Горбунова О.И., Кулагина А.Н.* О совершенствовании системы управления лесами: Проблемы и направления развития // Азимут Научных Исследований: Экономика и Управление. 2020. Т. 9, № 1 (30). С. 184–187. DOI: 10.26140/anie-2020-0901-0045.
- Жаринов С.Н., Голубева Е.И., Зимин М.В.* Концептуальные основы организации охраны лесов от пожаров // Вопросы лесной науки. 2020. Т. 3, № 3. С. 1–8. DOI: 10.31509/2658-607x-2020-3-3-1-8
- Ковалев Н.А.* Авиационной охране лесов России–90 лет! // Лесохозяйственная информация. 2021. № 2. С. 5–19. DOI: 10.24419/LHI.2304-3083.2021.2.01
- Коршунов Н.А., Мартынюк А.А., Савченкова В.А., Калинин М.С.* Оценка состояния средств тушения лесных пожаров и экономической эффективности их применения // Лесохозяйственная информация. 2019а. № 1. С. 77–88. DOI: 10.24419/LHI.2304-3083.2019.1.07.
- Коршунов Н.А., Савченкова В.А., Перминов А.В., Калинин М.С.* Оценка состояния лесопожарной системы страны // Лесохозяйственная информация. 2019б. № 3. С. 82–93. DOI: 10.24419/LHI.2304-3083.2019.3.07.
- Котельников Р.В.* Нормативная правовая база охраны лесов от пожаров: метод. пособ. Пушкино: ВНИИЛМ, 2022. 52 с.
- Краскова А.Н., Антипин А.В.* Совершенствование системы авиационной охраны лесов от пожаров // Baikal Research Journal. 2022. Т. 13, № 4. С. 4. DOI: 10.17150/2411-6262.2022.13(4).4.
- Мартынюк А.А.* О концептуальных подходах к новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации // Лесохозяйственная информация. 2020. № 2. С. 5–24. DOI: 10.24419/LHI.2304-3083.2020.2.01.
- Харьков В.Н.* Экологически эффективное природопользование как фактор устойчивого развития Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 3. С. 8–11. DOI: 10.18572/1813-1247-2023-3-8-11.
- Чеботарев Г.Н.* Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Российский Юридический Журнал. 2020. Т. 6, № 135. С. 9–17. DOI: 10.34076/2071-3797-2020-6-9-17.
- Шпаковский Ю.Г.* Современные проблемы правового регулирования охраны лесов от пожаров // Lex Russica (Русский Закон). 2018. Т. 1, № 134. С. 43–56. DOI: 10.17803/1729-5920.2018.134.1.043-056.

References

- Absalyamova D.E., Kokhno O.A. Problems of legal regulation of forest protection against fire. *Alley of Science*, 2021, vol. 2, no. 5 (56), pp. 700–705. (In Russ.)
- Arlashkin I.Y., Deryugin A.N., Proka K.A. Delimitation of powers between the levels of power in the Russian Federation: Budgetary aspects. *Financial Journal*, 2015, vol. 4, no. 26, pp. 85–93. (In Russ.)
- Berdnikova L.N. Work with citizens on preventing forest fires. *Forestry Bulletin*, 2021, vol. 25, no. 4, pp. 59–68. DOI: 10.18698/2542-1468-2021-4-59-68 (In Russ.)
- Chebotarev G.N. Constitutional and legal mechanisms of formation of a unified system of public power in the Russian Federation. *Russian Law Journal*, 2020, vol. 6, no. 135, pp. 9–17. DOI: 10.34076/2071-3797-2020-6-9-17 (In Russ.)
- Gorbunova O.I., Kulagina A.N. The improvement of forest management system: problems and development directions. *Azimuth of Scientific Research: Economics and Administration*, 2020, vol. 9, no. 1 (30), pp. 184–187. DOI: 10.26140/anie-2020-0901-0045 (In Russ.)
- Kharkov V.N. Environmentally effective nature management as a factor of sustainable development of the Russian Federation. *State Power and Local Self-government*, 2023, no. 3, pp. 8–11. DOI: 10.18572/1813-1247-2023-3-8-11. (In Russ.)
- Korshunov N.A., Martynyuk A.A., Savchenkova V.A., Kalinin M.S. Condition assessment of the means of fighting forest fires and economic efficiency of their application. *Forestry Information*, 2019a, no. 1, pp. 77–88. DOI: 10.24419/LHI.2304-3083.2019.1.07. (In Russ.)
- Korshunov N.A., Savchenkova V.A., Perminov A.V., Kalinin M.S. Assessment of forest fire system of the country. *Forestry Information*, 2019b, no. 3, pp. 82–93. DOI: 10.24419/LHI.2304-3083.2019.3.07. (In Russ.)
- Kotelnikov R.V. Normative legal base of forest protection from fires: methodical manual. Pushkino: VNIILM, 2022. 52 p. (In Russ.)
- Kovalev N.A. Aviation protection of Russian forests – 90 years! *Forestry information*, 2021, no. 2, pp. 5–19. DOI: 10.24419/LHI.2304-3083.2021.2.01. (In Russ.)
- Kraskova A.N., Antipin A.V. System improvement of aviation protection of forests from fires. *Baikal Research Journal*, 2022, vol. 13, no. 4, pp. 4. DOI: 10.17150/2411-6262.2022.13(4).4. (In Russ.)
- Martynyuk A.A. Concept Approaches to the Russian Federation Forest Code New Version. *Forestry Information*, 2020, no. 2, pp. 5–24. DOI: 10.24419/LHI.2304-3083.2020.2.01. (In Russ.)
- Shpakovsky Y.G. Contemporary problems of legal regulation of forest fire protection. *Lex Russica (Russian Law)*, 2018, vol. 1, no. 134, pp. 43–56. DOI: 10.17803/1729-5920.2018.134.1.043-056. (In Russ.)
- Zharinov S.N., Golubeva E.I., Zimin M.V. Conceptual bases of the organization of forest fire protection. *Voprosy lesnoj nauki*, 2020, vol. 3, no. 3, pp. 1–8. DOI: 10.31509/2658-607x-2020-3-3-1-8. (In Russ.)

Материал поступил в редакцию 24.11.2024

Котельников Р.В., Шварц Е.А. Совершенствование охраны лесов от пожаров в свете последних изменений, внесенных в Лесной кодекс Российской Федерации // Известия Санкт-Петербургской лесотехнической академии. 2025. Вып. 255. С. 181–195. DOI: 10.21266/2079-4304.2025.255.181-195

Охрана лесов от пожаров – наиболее важная функция лесного хозяйства. Особенности конституционно-правового статуса Российской Федерации, основанные на принципах разделения полномочий, серьезно повлияли на организационную систему охраны лесов от пожаров. Лесной кодекс Российской Федерации 2006 г., в части охраны лесов от пожаров, изначально был достаточно либеральным, но впоследствии в него вносились изменения, связанные с установлением требований ограничений и нормативов. Серьезные отличия природно-климатических, лесопирологических и социально-экономических условий регионов обуславливают необходимость введения лесопожарного зонирования, а также маневрирования ресурсами пожаротушения, в том числе специально созданным федеральным резервом. Внесение в конце июля 2023 г. изменений в Лесной кодекс Российской Федерации явилось очередным серьезным шагом в процессе практически непрерывного совершенствования лесного законодательства. К ключевым изменениям можно отнести нормы, связанные с введением понятия мер экстренного реагирования, новый подход к планированию мероприятий по противопожарному обустройству лесов и ряд других. Анализ изменений позволил выявить новые противоречия и потенциальные организационно-финансовые проблемы. Распределение полномочий по тушению лесных пожаров между федеральным и региональным уровнем упрощает вопросы маневрирования ресурсами, но порождает ряд неопределенностей, включая вопрос ответственности за тушение лесных пожаров со стороны федеральных и региональных органов власти. Авторами предложены ряд направлений совершенствования законодательных и управлеченческих механизмов в целях эффективного предотвращения лесных пожаров и борьбы с ними, ключевыми из которых являются корректировка концепции лесопожарного зонирования, а также внедрение механизмов оценки качества (адекватности и целесообразности) управлеченческих решений в области охраны лесов, включая выбор тактики и способов тушения лесных пожаров.

Ключевые слова: охрана лесов от пожаров, изменения в лесном законодательстве, лесопожарное зонирование.

Kotelnikov R.V., Shvarts E.A. Improving forest fire protection in the light of recent amendments to the Forest code of the Russian Federation. *Izvestia Sankt-Peterburgskoj Lesotehniceskoj Akademii*, 2025, iss. 255, pp. 181–195 (in Russian with English summary). DOI: 10.21266/2079-4304.2025.255.181-195

Protection of forests from fires is the most important function of forestry. The peculiarities of the constitutional and legal status of the Russian Federation, based on the principles of separation of powers, have seriously affected the organizational system of forest fire protection. The 2006 Forest Code of the Russian Federation, in terms of protecting forests from fires, was initially quite liberal, but subsequently it was amended to establish requirements for restrictions and standards. Serious differences in the climatic, forest-ecological and socio-economic conditions of the regions necessitate the introduction of forest fire zoning, as well as maneuvering of fire extinguishing resources, including a specially created federal reserve. The introduction of amendments to the Forest Code of the Russian Federation at the end of July 2023 was another serious step in the process of almost continuous improvement of forest legislation. The key changes include the norms related to the introduction of the concept of emergency response measures, a new approach to planning measures for fire protection of forests, and a number of others. The analysis of the changes revealed new contradictions and potential organizational and financial problems. The distribution of powers to extinguish forest fires between the federal and regional levels simplifies the issues of maneuvering resources, but generates a number of uncertainties, including the issue of responsibility for extinguishing forest fires on the part of federal and regional authorities. The authors propose a number of ways to improve legislative and managerial mechanisms for the effective prevention and control of forest fires, the key of which are the adjustment of the concept of forest fire zoning, as well as the introduction of mechanisms for assessing the quality (adequacy and expediency) of management decisions in the field of forest protection, including the choice of tactics and methods of extinguishing forest fires.

Keywords: forest fire protection, changes in forest legislation, forest fire zoning.

КОТЕЛЬНИКОВ Роман Владимирович – директор филиала ФБУ ВНИИЛМ «Центр лесной пирологии» (г. Красноярск), ведущий научный сотрудник лаборатории глобальных климатических вызовов Института географии РАН (Москва), кандидат технических наук. SPIN-код: 6718-0620. ORCID: 0000-0002-9984-5913.

660062, ул. Крупской, д. 42, г. Красноярск, Россия. E-mail: kotelnikovrv@firescience.ru

KOTELNIKOV Roman V. – PhD (Technical), Director of the branch of FBU VNIILM «Forest Pyrology Centre» (Krasnoyarsk), Leading Researcher of the Laboratory of Global Climate Challenges, Institute of Geography, Russian Academy of Sciences (Moscow). SPIN-code: 6718-0620. ORCID: 0000-0002-9984-5913.

660062. Krupskaya str. 42. Krasnoyarsk. Russia. E-mail: kotelnikovrv@firescience.ru

ШВАРЦ Евгений Аркадьевич – руководитель Центра ответственного природопользования ИГ РАН, профессор факультета географии и геоинформационных технологий ВШЭ, доктор географических наук, заслуженный эколог РФ. SPIN-код: 8347-3102. ORCID: 0000-0002-6828-4367.

119017, Старомонетный пер., д. 29, стр. 4, каб. 10, г. Москва, Россия. E-mail: e.a.shvarts@igras.ru

SHVARTS Evgeny A. – DSc (Geography), Head of Center for responsible use of natural resources, Institute of Geography, Russian Academy of Sciences; Professor, Faculty of Geography and Geoinformation Technologies, HSE; Honored Ecologist of Russian Federation. SPIN-code: 8347-3102, ORCID: 0000-0002-6828-4367

119017. Staromonetny lane 29. Build. 4. Room. 10. Moscow. Russia. E-mail: e.a.shvarts@igras.ru