

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Ю. Г. Шпаковский\*

## СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ<sup>1</sup>

**Аннотация.** Лесные пожары являются основным фактором, оказывающим негативное воздействие на экологический и ресурсный потенциал лесов России. Проблема борьбы с лесными пожарами в условиях реформирования лесного законодательства становится все более злободневной. В статье показано, что, несмотря на принимаемые меры, большинство негативных тенденций, отрицательно влияющих на состояние охраны лесов от пожаров, сохраняется. Автор анализирует правовые последствия для формирования эффективной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных лесными пожарами, положений Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений». Показано, что в законодательство в области охраны лесов от пожаров внесены кардинальные изменения, направленные на обеспечение эффективной координации действий различных ведомств и структур в целях профилактики и борьбы с лесными пожарами, а также повышения ответственности всех участников лесных отношений, включая граждан. На основе анализа автором сформулированы предложения по совершенствованию правовых механизмов охраны лесов от пожаров.

**Ключевые слова:** лесные пожары, охрана лесов от пожаров, Лесной кодекс, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, лесопожарное зонирование, мониторинг пожарной опасности, лесной план, федеральный штаб по координации деятельности по тушению лесных пожаров, лесные отношения.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2018.134.1.043-056**

Лесные ресурсы всегда занимали и занимают уникальное и ключевое положение в общественно-политической и экономической деятельности граждан России — поддерживают жизнь и выступают в качестве центра отечественной культуры и общественного устройства. Леса являются особым фактором произ-

водства, без которого практически невозможна никакая деятельность человека. В этой связи охрана лесов от пожаров, их предотвращение, борьба с ними и ликвидация их последствий — одна из важнейших задач государства.

По официальным данным, только в течение пожароопасного сезона 2016 г. на террито-

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках государственного контракта № ГК-17/179 от 13 октября 2017 г. на выполнение экспертно-аналитического исследования по теме «Совершенствование законодательного регулирования использования лесного фонда России с целью повышения эффективности его включения в хозяйственный оборот (предложения к разработке поправок в Лесной кодекс Российской Федерации)».

© Шпаковский Ю. Г., 2018

\* Шпаковский Юрий Григорьевич, доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

yurii-rags@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

рии РФ зарегистрировано более 11 тыс. лесных пожаров на площади 2 660,8 тыс. га<sup>2</sup>. Ущерб от лесных пожаров характеризуется огромными цифрами: так, в 2016 г., по оценке Минприроды России, он составил 15,2 млрд руб. (для сравнения: в 2015 г. ущерб составил 56,4 млрд руб.). При этом по итогам пожароопасного сезона 2016 г. фактические затраты на тушение лесных пожаров значительно превысили объемы финансирования, предусмотренные на охрану лесов от пожаров.

По причинам возникновения лесных пожаров статистика существенно не меняется уже многие годы. В 70 % случаев возгорания связаны с антропогенным воздействием и обусловлены несоблюдением правил пожарной безопасности в лесах при использовании лесов и посещении их населением. Основной причиной возникновения лесных пожаров остается неосторожное обращение граждан с огнем в лесу — 50,8 %, сюда же следует отнести переход огня с земель иных категорий — 14 %, а также пожары от выжигания сухой травянистой растительности — 2,9 %<sup>3</sup>.

По вине арендаторов лесных участков возникает менее 1 % от общего числа лесных пожаров. От линейных объектов, таких как ЛЭП и железные дороги, возникает не более 2 %.

Вместе с тем необходимо отметить, что, по экспертной оценке, динамика снижения количества и площадей лесных пожаров в настоящее время отсутствует.

Причин тому много. Сегодня на порядок сократилось количество людей, которые непосредственно заняты управлением и охраной лесов (лесхозы, лесничества), ослаблена противопожарная охрана. За последние 20 лет в нашей стране несколько раз радикально менялось лесное законодательство, неоднократно реформировались структура и функции государственного управления лесами.

Председатель Научного совета по лесу Российской академии наук академик А. С. Исаев убежден, что принятие Лесного кодекса РФ (ЛК РФ) в 2006 г. обусловило некоторые нега-

тивные последствия для нашего леса<sup>4</sup>, основные из которых:

- 1) ликвидированы государственные лесхозы; охрана, защита, воспроизводство лесов переданы частным компаниям. Ликвидировано 1759 лесхозов. При этом на аренду переведено всего 20 % лесов, остальные стали бесхозными;
- 2) сокращена лесная охрана с 200 до 20 тыс. человек. Большинство экспертов считают, что это главная причина деградации лесов, потери их экономической, социальной и экологической ценности;
- 3) государство фактически отказалось от финансирования лесоустройства, охраны и воспроизводства лесов;
- 4) лесное хозяйство переведено на аукционы, в том числе и мероприятия по охране и защите лесов. Это поощряет коммерческую заинтересованность бизнеса в лесных пожарах, распространении вредителей и болезней леса, чтобы вести санитарные рубки.

В Российской Федерации самые «горимыми» субъектами РФ являются Забайкальский, Красноярский края, Иркутская область, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия). Их доля — около 90 % всех пожаров 2016 г.

Основными факторами неудовлетворительного состояния охраны лесов от пожаров в этих субъектах РФ являются:

- низкий уровень мониторинга лесопожарной обстановки, что подтверждается ростом средней площади лесных пожаров на момент их обнаружения;
- недостаточность сил и средств, привлекаемых к тушению, их несоответствие объемам, предусмотренным сводными планами тушения лесных пожаров;
- несвоевременное введение режима чрезвычайной ситуации;
- увеличение доли крупных лесных пожаров, а также пожаров, возникших по вине граждан.

Кроме того, существует очевидная тенденция постоянного сокращения объема субвен-

<sup>2</sup> Государственный доклад о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2016 году. М. : ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2017.

<sup>3</sup> О мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации по предотвращению и ликвидации природных пожаров, сохранению и восстановлению лесов (к «правительственному часу» 408-го заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 22 марта 2017 года) : Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2017. № 7 (664). М., 2017.

<sup>4</sup> В своих публикациях академик РАН А. С. Исаев приводит некоторые данные. Например, в России самые богатые запасы древесины, но заготавливаем мы ее в 1,5—2 раза меньше, чем США, Индия, Китай. Нет

ций, предоставляемых бюджетам субъектов Федерации на осуществление полномочий в области лесных отношений. Некоторый рост в номинальном исчислении размера субвенций в 2018 и 2019 гг. даже не покрывает потерь от инфляции. Практически во всех субъектах Федерации наблюдается значительный дефицит средств, выделяемых для финансирования полномочий в области лесных отношений<sup>5</sup>.

По мнению экспертов, регионам на осуществление полномочий в области лесных отношений выделяется почти в 4 раза меньше средств от объема резервов, рассчитанного по нормативным затратам, и в 2 раза меньше потребности, определенной на основе средних фактически сложившихся затрат на единицу работ. В результате объемы финансирования, доводимые до субъектов РФ, не соответствуют объемам затрат на выполнение мероприятий, рассчитанных органами исполнительной власти субъектов Федерации в соответствии с объемом мероприятий, установленным лесным планом субъекта РФ и действующими нормативами затрат, утвержденными нормативными правовыми актами субъектов Федерации.

В настоящее время вопросы лесных отношений, в том числе охраны лесов от пожаров, регламентируются целым рядом законодательных и иных нормативных правовых актов.

Согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ лесное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

Базовым документом, регулирующим указанные общественные отношения, является Лесной кодекс РФ. Основной объем полномочий по нормативному правовому регулированию лесных правоотношений концентрируется на федеральном уровне. Отдельные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений передаются органам государственной власти субъектов РФ (ст. 83 ЛК РФ). Лесной кодекс РФ содержит широкий спектр полномочий органов государственной власти субъектов РФ в области лесного права.

Основной перечень полномочий органов государственной власти субъектов РФ в указан-

ной сфере установлен ст. 82 ЛК РФ. При этом к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере обеспечения пожарной безопасности в лесах и тушения лесных пожаров относятся:

- 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 РФ.

К числу полномочий органов государственной власти субъектов РФ, переданных им Российской Федерацией, относятся полномочия, предусмотренные ст. 83 ЛК РФ.

Полномочия субъектов РФ в указанной сфере общественных отношений также регулируют следующие нормативные правовые акты РФ:

- Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»;
- Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- постановление Правительства РФ от 22 июня 2007 г. № 394 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)»;
- постановление Правительства РФ от 30 июня 2007 г. № 417 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах»;
- постановление Правительства РФ от 17 мая 2011 г. № 377 «Об утверждении Правил разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его формы»;
- постановление Правительства РФ от 18 мая 2011 г. № 378 «Об утверждении Правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации»;
- постановление Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. № 390 «О противопожарном режиме» и др.

полноценного лесовосстановления. В 2016 г. площадь, пройденная огнем, составила 5,5 млн га — из них 2,5 млн га леса. От вредителей и болезней ежегодно погибают леса на 500 тыс. га. В отличие от большинства держав мира, лесное хозяйство России убыточно.

<sup>5</sup> Распределение объема субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам

Аномальная жара на территории России в 2010 г. и, как следствие, массовые лесные пожары, пожары в населенных пунктах, объектах экономики, а также значительный экономический ущерб объективно потребовали пересмотра правовых механизмов предупреждения и ликвидации масштабных лесных пожаров. Рядом федеральных законов были внесены изменения в ЛК РФ и отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования регулирования лесных отношений.

С учетом внесенных изменений вопросы охраны лесов от пожаров получили более четкую регламентацию в ЛК РФ (ст. 53).

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

Во-вторых, четко закреплено, что тушение пожаров в лесах, расположенных на землях лесного фонда, землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий (лесных пожаров), осуществляется в соответствии с Лесным кодексом РФ, Федеральными законами от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 23 июня 2016 г.) и № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ред. от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ).

В-третьих, законодателем определено, что 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.

В-четвертых, определен перечень мер пожарной безопасности в лесах, включающий: предупреждение лесных пожаров; мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров; разработку и утверждение планов тушения лесных пожаров; иные меры пожарной безопасности в лесах<sup>6</sup>.

В-пятых, определено, что предупреждение лесных пожаров включает в себя противопожарное обустройство лесов и обеспечение средствами предупреждения и тушения лесных пожаров. При этом меры противопожарного обустройства лесов включают: строительство, реконструкцию и эксплуатацию лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров; прокладку просек, противопожарных разрывов, устройство противопожарных минерализованных полос; устройство пожарных водоемов и подъездов к источникам противопожарного водоснабжения; снижение природной пожарной опасности лесов путем регулирования породного состава лесных насаждений и иные определенные Правительством РФ меры<sup>7</sup>. Обеспечение средствами предупреждения и тушения лесных пожаров включает: 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<sup>8</sup>.

В-шестых, мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров включает: наблюдение и контроль за пожарной опасностью в лесах и лесными пожарами; организацию системы обнаружения и учета лесных пожаров, системы наблюдения за их развитием с ис-

государственной власти субъектов РФ, производится в соответствии с методикой, утв. постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2006 г. № 838.

<sup>6</sup> Меры пожарной безопасности в лесах осуществляются в соответствии с лесным планом субъекта РФ, лесохозяйственным регламентом лесничества, лесопарка и проектом освоения лесов.

<sup>7</sup> Указанные меры противопожарного обустройства лесов на лесных участках, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование, в аренду, осуществляются лицами, использующими леса на основании проекта освоения лесов.

<sup>8</sup> 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 уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

пользованием наземных, авиационных или космических средств; организацию патрулирования лесов и др.<sup>9</sup>

В-седьмых, законодатель ввел ограничения пребывания граждан в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах. Так, определено, что 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.

В то же время для эффективной реализации положений федерального закона требуются качественные подзаконные акты. В этой связи важным является принятая на сегодняшний день редакция Федерального закона «О пожарной безопасности» (с изменениями от 29 июля 2017 г., вступившими в силу с 10 августа 2017 г.). Так, ст. 22.1 «Реализация мер пожарной безопасности в лесах и тушение лесных пожаров» в новой редакции предусматривает следующее.

Во-первых, реализация мер пожарной безопасности в лесах и тушение лесных пожаров осуществляются в соответствии с ЛК РФ и положениями настоящей статьи федерального закона.

Во-вторых, при тушении лесных пожаров функции по координации всех сил и средств тушения лесных пожаров возлагаются на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в области лесных отношений. Указанным федеральным органом исполнительной власти создается федеральный штаб по координации деятельности по тушению лесных пожаров, а также соответствующие штабы в федеральных округах. Порядок формирования таких штабов устанавливается Правительством РФ.

В-третьих, указания федерального штаба по координации деятельности по тушению лес-

ных пожаров, выданные в пределах его компетенции, обязательны для исполнения.

В-четвертых, непосредственное руководство тушением лесного пожара осуществляется руководителем тушения лесного пожара, который на принципах единоначалия 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.

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

Кроме того, в 2016 г. была проведена значительная законодотворческая и организационная работа, направленная на профилактику и борьбу с лесными пожарами. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования регулирования лесных отношений» внес в законодательство в области охраны лесов от пожаров кардинальные изменения, направленные на обеспечение эффективной координации действий различных ведомств и структур в целях профилактики и борьбы с лесными пожарами, а также повышения ответственности всех участников лесных отношений, включая граждан. Лесным пожарным вернули право на использование технологий искусственного вызывания осадков в целях тушения лесных пожаров и взрывчатых веществ для создания противопожарных минерализованных полос в рамках борьбы с лесными пожарами. Кроме того, повышена степень персональной ответ-

<sup>9</sup> Уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие переданные им полномочия в области лесных отношений, представляют в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти данные о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах. По результатам мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров уполномоченный федеральный орган исполнительной власти принимает решение о маневрировании лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования в соответствии с межрегиональным планом маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования.

ственности высших должностных лиц регионов за готовность к пожароопасному сезону<sup>10</sup>.

Принято постановление Правительства РФ от 8 февраля 2017 г. № 156 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 18 мая 2011 года № 378 “Об утверждении Правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации”».

Введена ответственность руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций и лиц, использующих леса, за включение в планы тушения лесных пожаров недостоверных сведений.

Круг лиц, ответственных за состояние прилегающих к лесу земель, максимально расширен. В перечень вошли и органы региональной и муниципальной власти, собственники земель. Внесенные Федеральным законом № 218-ФЗ в систему охраны лесов от пожаров изменения расширили полномочия Федерального агентства лесного хозяйства по установлению лесопожарного зонирования. Определены критерии, с учетом которых будут выделяться зоны охраны лесов от пожаров с использованием различных средств мониторинга. Результаты лесопожарного зонирования, в свою очередь, будут внесены в лесные планы субъектов РФ с учетом перспектив освоения.

В последнее время был принят ряд постановлений Правительства РФ:

- от 9 апреля 2016 г. № 281 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ по вопросу разработки планов тушения лесных пожаров и сводных планов тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации» (введена ответственность за включение в планы тушения лесных пожаров недостоверной информации);
- от 25 мая 2016 г. № 458 «О внесении изменений в Правила разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации» (повышен уровень готовности регионов к пожароопасному сезону, введена сводная

информация о готовности к пожароопасному сезону, а также введена ответственность должностных лиц за недостоверность сведений);

- от 11 июня 2016 г. № 528 «О внесении изменений в Правила введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций» (ужесточены требования по введению режимов чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров);
- от 18 августа 2016 г. № 807 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу обеспечения пожарной безопасности территорий» (предусматривается внесение изменений в Правила противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. № 390, а также Правила пожарной безопасности в лесах, утвержденные постановлением Правительства РФ от 30 июня 2007 г. № 417, в части обеспечения на пожароопасный период органами государственной власти, органами местного самоуправления, гражданами и юридическими лицами очистки 10-метровой полосы, прилегающей к лесу, либо устройство противопожарной минерализованной полосы на соответствующих территориях, прилегающих к лесу);
- от 5 октября 2016 г. № 1000 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Развитие лесного хозяйства” на 2013—2020 годы». Указанным постановлением, в частности, установлены правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета субъектам РФ на приобретение специализированной лесопожарной техники и оборудования в рамках реализации государственной программы;
- от 6 сентября 2016 г. № 457 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспорт-

<sup>10</sup> Осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области лесных отношений: проблемы, задачи, перспективы : круглый стол, 26 июня 2017 года, г. Иркутск / Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям // URL: <https://yadi.sk/mail/?hash=Ssi3CnVhpVOcWgM2579G%2B%2FScyeiWZaa%2F%2Fad9BRogsOk%3D>.

- ных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах и Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах»;
- от 24 ноября 2016 г. № 1237 «О внесении изменений в Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства и Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» (предусматривает осуществление Рослесхозом функций по координации всех сил и средств тушения лесных пожаров, а также создание Федерального штаба по координации деятельности по тушению лесных пожаров и соответствующих штабов в федеральных округах)<sup>11</sup>;
  - от 8 февраля 2017 г. № 156 «О внесении изменений в Правила разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации» (предусматривает введение унифицированной формы и возможности направления сводного плана в электронном виде, что позволит сократить сроки подготовки сводных планов, упростить возможность обобщения и анализа информации, представленной в сводном плане, а также повышение степени персональной ответственности высших должностных лиц регионов за готовность к пожароопасному сезону);
  - от 9 февраля 2017 г. № 157 «Об утверждении Положения о формировании штабов по координации деятельности по тушению лесных пожаров» (предусматривает порядок формирования федерального штаба по координации деятельности по тушению лесных пожаров, а также соответствующих штабов в федеральных округах, в том числе перечень заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, представители которых включаются в штабы. Реализация указанного постановления позволит обеспечить формирование таких штабов, а также их надлежащее функционирование и координацию тушения лесных пожаров). Минприроды России издан ряд нормативных правовых актов (приказов):
  - от 8 февраля 2016 г. № 31 «О внесении изменений в Методические указания по заполнению форм сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах, утвержденные приказом Минприроды России от 6 августа 2015 года № 347»;
  - от 12 апреля 2016 г. № 233 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)»;
  - от 12 апреля 2016 г. № 234 «О внесении изменений в Нормативы патрулирования лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), утвержденные приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 21 января 2014 года № 21»;
  - от 19 апреля 2016 г. № 250 «О внесении изменений в Методические указания по заполнению формы плана тушения лесных пожаров, утвержденные приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 16 декабря 2013 года № 591»;
  - от 5 мая 2016 г. № 277 «Об утверждении Методических указаний по измерению площади, пройденной огнем при лесном пожаре»;
  - от 1 июня 2016 г. № 325 «О внесении изменений в Порядок осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров, утвержденный приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 23 июня 2014 года № 276»;
  - от 23 июня 2016 г. № 362 «Об установлении Порядков представления отчета об охране лесов и отчета о защите лесов и их форм».
- Некоторые вопросы взаимодействия при тушении лесных пожаров решаются в рамках соглашений между федеральными органами исполнительной власти. Так, в настоящее время принято Соглашение о взаимодействии при тушении лесных пожаров между МЧС России, Минприроды России и Рослесхозом, в соответствии с которым осуществляется сотрудничество по следующим направлениям:

<sup>11</sup> Подготовлен в соответствии с планом-графиком подготовки актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, необходимых для реализации норм Федерального закона № 218-ФЗ (поручение Правительства РФ от 19 сентября 2016 г. № 6962п-П9).

- мониторинг и прогнозирование чрезвычайных ситуаций, обусловленных лесными пожарами;
- организация тушения лесных пожаров;
- разработка и реализация комплекса превентивных мероприятий, направленных на недопущение возникновения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникающих вследствие лесных пожаров;
- совместное проведение противопожарной пропаганды в средствах массовой информации по вопросам охраны лесов от пожаров на основании согласованных планов;
- участие в подготовке предложений по разработке новой авиационной техники и специального противопожарного оборудования для обнаружения и тушения лесных пожаров.

Специально подтверждено, что привлечение подведомственных учреждений, национальных парков и государственных природных заповедников Минприроды России для тушения пожаров, проведения связанных с ними первоочередных аварийно-спасательных и других неотложных работ в населенных пунктах, а также на объектах экономики, участие сил и средств МЧС России в ликвидации крупных лесных пожаров осуществляются в соответствии с решениями комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органов исполнительной власти субъектов РФ.

В то же время следует заметить, что многие вопросы остаются неурегулированными. Так, не решены вопросы частичного покрытия расходов на финансовое обеспечение мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, из резервного фонда Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий.

Имеет место существенное сокращение сил и средств предупреждения и тушения лесных пожаров. В отдельных регионах их наличие сегодня не соответствует установленным нормам. Основными причинами этого являются: расторжение договоров аренды; опережающее старение и выбытие специальной техники; оптимизация численности учреждений и орга-

низаций, привлекаемых для тушения лесных пожаров; приведение в соответствие с утвержденными нормативами обеспеченности средствами предупреждения и тушения лесных пожаров.

Кроме того, организационные и финансовые проблемы в МЧС России привели к увольнению в последнее время более 10 тыс. человек. На 70 % сократилась численность государственного пожарного надзора. На начало 2016 г. долги МЧС России перед пожарными превысили 4,5 млрд руб.

Другой причиной увеличения пройденных лесными пожарами площадей и величины ущерба от них является несвоевременность введения режима чрезвычайной ситуации. Законодательством предусмотрено привлечение МЧС России к тушению лесных пожаров только в случае объявления режима чрезвычайной ситуации и угрозы населенным пунктам и объектам экономики. Но отсутствие своевременных решений местных органов власти об объявлении чрезвычайной ситуации не позволяет привлекать необходимые силы и средства МЧС России<sup>12</sup>.

В то же время принятый на сегодняшний день организационно-правовой механизм тушения лесных пожаров входит в противоречие с принятым механизмом предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Согласно Положению о Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), утвержденному постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 эта система объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и осуществляет свою деятельность в целях выполнения задач, предусмотренных Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>13</sup>. Указанный Федеральный закон определяет чрезвычайную ситуацию как обстановку на определенной территории, сло-

<sup>12</sup> В то же время в соответствии с Положением о МЧС России именно это ведомство обеспечивает надзор и контроль за своевременным введением чрезвычайных ситуаций.

<sup>13</sup> Организационно-методическое руководство планированием действий в рамках единой системы РСЧС осуществляет МЧС России.



жившуюся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Следовательно, лесные пожары также являются чрезвычайными ситуациями и входят в компетенцию деятельности РСЧС.

Координационными органами РСЧС на всех уровнях являются комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности. На федеральном уровне это Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы единой системы<sup>14</sup>.

В этой связи функции по координации всех сил и средств тушения лесных пожаров должны возлагаться на координационные органы РСЧС, а деятельность федерального штаба по координации деятельности по тушению лесных пожаров, а также соответствующих штабов в федеральных округах должна координироваться Правительственной комиссией по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности.

Это позволит снять все проблемные вопросы взаимодействия МЧС России с Минприроды России и Рослесхозом, в том числе осуществлять оперативный обмен информацией в области охраны лесов от пожаров. Кроме того, в рамках РСЧС оперативно могут быть привлечены силы и средства не только МЧС России, но и других федеральных органов исполнительной власти (Минобороны России, МВД России и др.).

Важным является поручение Президента РФ Правительству РФ от 19 октября 2017 г.,

в соответствии с которым в срок до 31 января 2018 г. и в целях недопущения возникновения чрезвычайных ситуаций в лесах вследствие лесных пожаров поручено наделить федеральное бюджетное учреждение «Авиалесоохрана» полномочиями по тушению пожаров на землях лесного фонда в условиях высокой и чрезвычайной пожароопасности, предусмотрев создание подразделений указанного учреждения в наиболее уязвимых субъектах РФ и их оснащение необходимой техникой и оборудованием<sup>15</sup>.

Вопросы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, связанных с лесными пожарами, находятся и в сфере компетенции субъектов РФ. Приведем в качестве примера некоторые нормативные акты субъектов РФ. Так, в Республике Татарстан на сегодняшний день эффективно ведется профилактика лесных пожаров, созданы организационно-правовые механизмы этой деятельности, которые дают ощутимые положительные результаты. Кроме того, принято постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 31 мая 2017 г. № 328 «О мерах по охране лесов от пожаров в 2017 году». Данное постановление было подготовлено в соответствии со ст. 53—53.8, 83, 96 и 97 ЛК РФ, Федеральными законами «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О пожарной безопасности», постановлением Правительства РФ от 30 июня 2007 г. № 417 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах» и в целях исполнения полномочий по тушению лесных пожаров в лесном фонде, а также на лесных участках и в лесных насаждениях, предназначенных для обеспечения защиты земель от негативных природных, антропогенных и техногенных явлений, находящихся в собственности Республики Татарстан, повышения уровня взаимодействия заинтересованных органов государственной власти и органов местного самоуправления в тушении лесных пожаров.

<sup>14</sup> В пределах соответствующего федерального округа функции и задачи по обеспечению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и общественными объединениями в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляет в установленном порядке полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе.

<sup>15</sup> Поручение входит в состав большого перечня поручений, подготовленных по итогам совещания с членами Правительства РФ, состоявшегося 27 сентября 2017 года. Реализация данного поручения

В постановлении Губернатора Амурской области от 17 февраля 2015 г. № 24 «О мерах по обеспечению пожарной безопасности в лесах на территории Амурской области» отмечено, что успех борьбы с лесными пожарами напрямую зависит как от эффективности управления лесным хозяйством, так и от эффективности использования самого лесного сектора в экономическом плане. Чем больше доходов дает лесной сектор, тем больше средств можно вложить в охрану лесов и тем успешнее будет борьба с лесными пожарами<sup>16</sup>.

В Республике Саха (Якутия) вопросы предупреждения и ликвидации лесных пожаров отражены в ряде нормативных правовых актов, таких как Государственная программа Республики Саха (Якутия) «Развитие лесного хозяйства на 2012—2019 годы» (в ред. указа Президента РС(Я) от 4 апреля 2013 г. № 1996, указов Главы РС(Я) от 17 октября 2014 г. № 72, от 20 октября 2015 г. № 735).

Основная цель Программы — обеспечение устойчивого управления лесами, сохранение и повышение ресурсного потенциала лесов, интенсификация использования лесов и стабильное удовлетворение общественных потребностей в ресурсах леса. Основные ожидаемые результаты Программы следующие:

1. Реализация мероприятий по охране лесов от пожаров на территории Республики Саха (Якутия) обеспечит создание в Республике эффективной системы профилактики, обнаружения и тушения лесных пожаров, позволяющей свести к минимуму повреждение лесов, возникновение катастрофических верховых лесных пожаров, полностью предотвратить гибель людей и повреждение огнем населенных пунктов, объектов экономики.
2. Дальнейшее развитие, на основе современных средств наблюдений и информационных ресурсов, получит система мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожарах, результаты деятельности которой

позволят существенно улучшить информированность населения, скорость оповещения его и противопожарных служб о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах.

3. Осуществление комплекса профилактических мероприятий, укрепление кадровой и материально-технической базы противопожарных служб, обеспечение межрегионального маневрирования лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием поднимут показатели оперативности тушения лесных пожаров.

Ряд вопросов борьбы с лесными пожарами отражены в распоряжении Президента Республики Саха (Якутия) от 16 февраля 2009 г. № 74-РП (в ред. распоряжения Главы РС(Я) от 24 января 2017 г. № 48-РГ), которым утвержден Лесной план Республики Саха (Якутия)<sup>17</sup>.

Правительством Республики Карелия принято распоряжение от 9 февраля 2004 г. № 70р-П «О политике и стратегии Правительства Республики Карелия в области лесопользования и развития лесопромышленного комплекса на 2004—2010 годы». В документе отмечено, что в Республике Карелия недостаточен уровень экономической отдачи от деятельности лесопромышленных предприятий, необходимый для наполнения бюджета Республики Карелия и для стабилизации работы и развития этих предприятий. Слабо увязаны экономические, социальные и экологические цели лесохозяйственников, лесопользователей, населения районов Карелии и Республики в целом. Не решена проблема перевода сырьевых потоков с зарубежного на внутренний рынок с целью углубления переработки древесного сырья в Карелии. Не обоснованы оптимальный баланс производства и потребления лесоматериалов в регионе, дифференциация платежей за пользование лесными ресурсами, являющимися рычагами управления развитием лесопромышленного комплекса.

Решение многих проблем, в том числе борьбы с лесными пожарами, связано с экономиче-

---

Президента РФ позволит полностью легализовать федеральный резерв парашютно-десантной пожарной службы ФБУ «Авиалесоохрана», а также вернет некоторые элементы той централизованной системы охраны лесов от пожаров, которая была упразднена Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ и ЛК РФ.

<sup>16</sup> Воробьев Ю. Л., Акимов В. А., Соколов Ю. И. Лесные пожары на территории России: состояние и проблемы / под общ. ред. Ю. Л. Воробьева; МЧС России. М.: ДЭК-Пресс, 2004.

<sup>17</sup> Лесной план подготовлен в соответствии с приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 5 октября 2011 г. № 423 «Об утверждении типовой формы и состава Лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки» и является документом лесного планирования.

скими аспектами данного вида деятельности: передача лесного фонда в аренду в долгосрочное пользование — реальный путь привлечения инвестиций в лесной комплекс, повышения ликвидности акций лесозаготовительных предприятий. Она необходима для заинтересованности лесопользователей в надежной многолетней лесосырьевой базе, в полном цикле работ, включая развитие дорожной сети, защиту леса от пожара, проведение необходимых лесохозяйственных мероприятий под контролем и с соблюдением экологических нормативов.

Законом Республики Тыва «О пожарной безопасности в Республике Тыва» (в ред. Закона Республики Тыва от 7 марта 2017 г. № 261-ЗРТ) определены общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Республике Тыва. Закон регулирует в этой области отношения между органами государственной власти Республики Тыва, органами местного самоуправления, учреждениями, организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, иными юридическими лицами независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также между общественными объединениями, индивидуальными предпринимателями, должностными лицами, гражданами РФ, иностранными гражданами, лицами без гражданства.

Некоторые вопросы предупреждения и ликвидации лесных пожаров отражены в постановлении Правительства Республики Тыва от 4 февраля 2015 г. № 40 «О проекте соглашения о взаимодействии в области лесных отношений между Федеральным агентством лесного хозяйства и Правительством Республики Тыва», а также в постановлении Правительства Республики Тыва от 23 ноября 2016 г. № 496 «Об утверждении Государственной программы Республики Тыва “Развитие лесного хозяйства Республики Тыва на 2017—2020 годы”».

Вопросы защиты лесов от пожаров в ряде субъектов Федерации включены в лесные планы<sup>18</sup>.

Наш лес всегда был одним из лучших в мире: четверть мировых запасов и ценный видовой состав (более половины мировых запасов хвойных пород, древесина которых ценится выше остальных). Однако большая часть всей расчетной лесосеки, т.е. то, что по науке может вырубаться без ущерба для природы и экономики, используется крайне слабо, так как находится вдали от дорог и населенных пунктов. В итоге удельный вес России в мировом экспорте леса составляет всего 1,5—3 %.

Нельзя также забывать, что лес — это еще и экологическое достояние России и всего мира без всякого преувеличения. И потому нужно соблюдать баланс между лесозаготовительными и лесовосстановительными мероприятиями. Государство обязано сформулировать четкие правила, стимулирующие хозяйствующих субъектов проводить восстановительные мероприятия. По мнению МЧС России, Генеральной прокуратуры России, лесные пожары являются следствием борьбы за передел собственности и способом ухода от налогов. Вина государства в том, что нет ясных, понятных, адекватных сегодняшнему дню правил в этой сфере<sup>19</sup>.

Вместе с тем необходимо дальнейшее совершенствование законодательных и управленческих механизмов в целях эффективного предотвращения лесных пожаров и борьбы с ними, которые прежде всего должны быть направлены:

- 1) на обеспечение надлежащего контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах, предоставляемых субъектами РФ, и оперативное опубликование сведений о результатах этого контроля, включая выявленные случаи и причины расхождений;
- 2) усиление контроля за исполнением органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий в области лесных отношений, в том числе при выполнении функций охраны, защиты и воспроизвод-

<sup>18</sup> См., например: указ Губернатора Архангельской области от 20 декабря 2011 г. № 175-у «Об утверждении лесного плана Архангельской области», постановление Губернатора Хабаровского края от 22 декабря 2008 г. № 175 «Об утверждении лесного плана Хабаровского края на 2009—2018 годы».

<sup>19</sup> Иностранные эксперты оценивают запасы древесины в России дороже, чем разведанные запасы углеродородов. При этом древесину заготавливают, перерабатывают и продают частные коммерческие компании, а управление лесом, его сбережение, восстановление остаются за государством. Лесопромышленный комплекс среди российских промышленных комплексов — третий по объему производства и поставкам за рубеж (уступает лишь топливному и металлургическому). По мнению зарубежных аналитиков, годовой объем его продукции составляет не меньше 20 млрд долл.

- ства лесов, осуществлении федерального государственного пожарного надзора;
- 3) усиление контроля за состоянием противопожарного обустройства лесов, систем и средств предупреждения и тушения лесных пожаров, оснащенности органов исполнительной власти субъектов РФ техникой и оборудованием для пожаротушения, а также обеспечение достаточного финансирования противопожарных мероприятий;
- 4) обеспечение субъектами РФ своевременной разработки и утверждения планов тушения лесных пожаров, а также сводных планов тушения лесных пожаров на территории субъекта РФ; привлечение сил и средств пожаротушения согласно планам тушения лесных пожаров и сводным планам тушения лесных пожаров на территории субъектов РФ; своевременный контроль за обеспечением особого противопожарного режима, режима чрезвычайной ситуации в лесах; оперативное взаимодействие по привлечению дополнительных ресурсов пожаротушения в рамках территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций для предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных лесными пожарами и др.;
- 5) четкое определение порядка осуществления авиационных работ по охране лесов от пожаров (авиационное патрулирование; тушение лесных пожаров; доставка воздушными судами лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря к месту тушения лесного пожара и обратно).

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Атаманкин Е. М., Островский И. В. Организация тушения и средства борьбы с лесными пожарами. Охрана лесов от пожаров в современных условиях : материалы междунар. науч.-практ. конф. 27—29 марта, 2002. — Хабаровск, 2002.
2. Атлас природных и техногенных опасностей и рисков чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации / под общ. ред. С. К. Шойгу. — М. : Дизайн. Информация. Картография, 2005.
3. Воробьев Ю. Л., Акимов В. А., Соколов Ю. И. Лесные пожары на территории России: состояние и проблемы / под общ. ред. Ю. Л. Воробьева ; МЧС России. — М. : ДЭКС-Пресс, 2004.
4. Главацкий Г. Д., Груманс В. М. Особенности организации тушения крупных лесных пожаров в многолесных районах Сибири // Вестник Московского государственного университета леса — Лесной вестник. — 2001. — № 2.
5. Государственный доклад о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2016 году. — М. : ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2017.
6. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2017.
7. Запорожец А. И. Взаимодействие сил и средств, участвующих в ликвидации лесных пожаров // Вестник Московского государственного университета леса — Лесной вестник. — 2008. — № 1.
8. Исаев А. С., Коровин Г. Н. Актуальные проблемы национальной лесной политики. — М. : Институт устойчивого развития ; Центр экологической политики России, 2009.
9. Лесные ресурсы таежной зоны России: проблемы лесопользования и лесовосстановления : материалы Всерос. науч. конф. с междунар. участием. — Петрозаводск : КарНЦ РАН, 2009.
10. Пащенко А. В., Хрешкова В. В., Ялбулганов А. А. Правовое регулирование использования лесов в Российской Федерации / под ред. А. А. Ялбулганова. — М. : Институт публично-правовых исследований, 2011.
11. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б., Выпханова Г. В. [и др.] ; отв. ред. Н. Г. Жаворонкова. — М. : Норма ; Инфра-М, 2014.
12. Чагалидзе Д. Н. Проблемы законодательного и правоприменительного обеспечения экологической безопасности в сфере лесохозяйственной деятельности // Право и государство: теория и практика. — 2009. — № 10 (58).
13. Шпаковский Ю. Г. Техногенная безопасность современной России : учеб. пособие / под общ. ред. А. А. Прохожева. — М. : РАГС, 2009.

Материал поступил в редакцию 20 ноября 2017 г.

## CONTEMPORARY PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF FOREST FIRE PROTECTION<sup>20</sup>

**SHPAKOVSKY Yuri Grigorievich** – Doctor of Law, Professor of the Department of Ecological and Natural Resources Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
yurii-rags@yandex.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**Abstract.** *Forest fires constitute a major factor that negatively affects an environmental and resource potential of Russian forests. The problem of fighting forest fires in the context of forest legislation reform is becoming more and more topical. The article highlights that, despite the measures taken, the majority of negative tendencies that negatively influence protection of forests from fires, remain. The author analyzes the legal consequences for the formation of an effective system of prevention and suppression of emergency situations caused by forest fires by means of adoption of Federal Law of June 23, 2016 № 218-FZ “On Amendments to the Forest Code of the Russian Federation and Separate Legislative Acts of the Russian Federation with regard to Improving the Legal Relations concerning Forests.” It is shown that legislation in the field of protection of forests from fires has undergone drastic changes aimed at ensuring effective coordination of actions of various departments and bodies for the purpose of prevention and suppression of forest fires, as well as increasing responsibility of all participants of forest relations including citizens. On the basis of the analysis the author formulates proposals for improving legal mechanisms of forests protection.*

**Keywords:** *forest fires, protection of forests from fires, Forest Code, prevention and suppression of emergency situations, forest fire risk zoning, fire-hazard monitoring, forest plan, federal headquarters for coordination of forest fire extinguishing activities, legal relations with regard to forests.*

### REFERENCES

1. *Atamankin, E. M., Ostrovsky, I. V.* Organization of Fire Suppression and Tools of Extinguishing Forest Fires. Protection of Forests from Fires under Modern Conditions: Materials of the International Scientific and Practical Conference, Khabarovsk, March 27-29, 2002.
2. Atlas of Natural and Technogenic Hazards and Risks of Emergency Situations in the Russian Federation / Ed. by S. K. Shoigu. — M.: “Design” Publishing Center. Information. Cartography Publishing and Printing Center, 2005.
3. *Glavatsky, G. D.* Special Aspects of Extinguishing Large-scale Forest Fires in the Forest Areas of Siberia / G. D. Glavatsky, V. M. Grumans // Forest Bulletin. — 2001. № 2.
4. State Report on the State of protection of the population and territories of the Russian Federation from emergency situations of natural and technogenic character in 2016. — M.: FSU RSRI CDES (FC), 2017.
5. *Zhavoronkova, N.G., Agafonov, V.B., Vyphanova, G.V., Bykovskiy, V.K., Maksimov, E.L., Romanova, O.A., Ershova, I.V., Shpakovsky, Yu.G.* Natural Resources Legislation under the Conditions of Russian Economy Modernization: Contemporary Development Problems: Monograph / Ed. by N. G. Zhavoronkova. — M.: Norma: INFRAM, 2014.
6. *Zhavoronkova, N.G., Shpakovsky, Yu.G.* Legal Support of Environmental Safety under the Conditions of Economic Integration of the Russian Federation: Monograph. — Moscow: Prospekt, 2017.
7. *Zaporozhets, A. I.* Interaction of the Forces and Means Involved in the Elimination of Forest Fires // Bulletin of the Moscow State Forest University. The Forest Bulletin. — 2008. -- № 1.
8. *Isaev, A.S., Korovin, G.N.* Topical Problems of the National Forest Policy / M.: “Printing Levko” OOO, Institute of Sustainable Development / Russian Environmental Policy Center, 2009.
9. Forest Fires in the Territory of Russia: The State and Problems / Yu. L. Vorobyov, B. A. Akimov, Yu. I. Sokolov; Ed. by Yu. L. Vorobyov; Russian Emergency Ministry. — M.: DEKS-PRESS, 2004.

<sup>20</sup> The article was prepared in compliance with the State Task № GK-17/179 of October 13, 2017 for the implementation of the expert-analytical research “Improvement of Legislative Regulation of the Use of the Russian Forest Fund with the Purpose to Increase Efficiency of its Inclusion into the Economic Turnover (proposals for the development of amendments to the Forest Code of the Russian Federation).”

10. Forest Resources of the Russian Taiga Zone: Problems of Forest Management and Reforestation: Materials of the All-Russian Scientific Conference with International Participation. Petrozavodsk: Karelian Scientific Center of the RAS, 2009.
11. Legal Regulation of the Use of Forests in the Russian Federation / Pashchenko, A.V., Hreshkova, V.V., Yalbulganov, A.A.; Ed.: Yalbulganov, A.A. — M.: The Public Law Research Center Publishing House, 2011.
12. Technogenic Security of Modern Russia: Study Manual / Yu.G. Shpakovsky; Ed. by A. A. Prohozhev. — M.: RASS Publishing House, 2009.
13. *Chagalidze, D.N.* Problems of legislative and law enforcement support of ecological safety in the field of forestry activities // The Law and the State: The Theory and Practice. — 2009. — № 10 (58).