

УДК 630*435

КОНЦЕПЦИЯ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ НОРМАТИВОВ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЛЕСОПОЖАРНЫМИ ФОРМИРОВАНИЯМИ И ИХ ОСНАЩЕНИЮ

Савченкова В.А., Коршунов Н.А., Провин К.Н.

ФАУ ДПО «Всероссийский институт повышения квалификации руководящих работников и специалистов лесного хозяйства», Пушкино, e-mail: v9651658826@yandex.ru

В целях реализации Федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений» от 23.06.2016 № 218-ФЗ авторами статьи разработана концепция по установлению нормативов обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров, которая включена в основу проекта постановления Правительства Российской Федерации о минимальном перечне техники, противопожарного снаряжения и инвентаря, закрепляемого за лесопожарными формированиями, размещенного в настоящее время в интернет-ресурсах, на федеральном портале проектов нормативных правовых актов для общественного обсуждения. Авторы статьи являются разработчиками данной концепции и, принимая во внимание важность взаимодействия представителей науки и производства, считают необходимым ее дополнительное опубликование в целях расширения круга участников обсуждения важной для предприятий лесной отрасли проблемы. Сложная экономическая ситуация, сложившаяся на предприятиях лесного комплекса, а также необходимость повышения эффективности расходования средств и принятия рациональных управленческих решений, в статье предлагается концепция по установлению нормативов, с помощью которых можно было бы однозначно определять, с одной стороны, необходимое, а с другой – достаточное количество сил и средств пожаротушения. В статье предложен системный подход решения вопроса, связанного с предупреждением, своевременным обнаружением и тушением лесных пожаров на закреплённой территории, включая содержание средств предупреждения и тушения лесных пожаров в готовности, обеспечивающей возможность их немедленного использования при тушении лесных пожаров, а также осуществление противопожарной пропаганды среди населения. Нормативы численности лесопожарных формирований в настоящее время отсутствуют. Данная концепция положена в основу проекта постановления Правительства Российской Федерации о минимальном перечне техники, противопожарного снаряжения и инвентаря, закрепляемого за лесопожарными формированиями.

Ключевые слова: лесопожарные формирования, лесопожарные подразделения, лесные пожары, лесопожарная станция, авиаотделение

THE CONCEPT ON THE SETTLEMENT OF NORMATIVE PROVISIONS FOR THE SECURITY OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION WITH FIRE-FIGHTING FORMATIONS AND THEIR EQUIPMENT

Savchenkova V.A., Korshunov N.A., Provin K.N.

*All-Russian Institute of Continuous Education in Forestry (ARICEF), Pushkino,
e-mail: v9651658826@yandex.ru*

In order to implement the Federal law «On amendments to the Forest code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation to improve the regulation of forest relations» from 23.06.2016 No. 218-FZ the authors developed the concept on the establishment of standards of security of the Russian Federation the forest fire units, fire appliances and equipment fire-fighting equipment and inventory, other means of prevention and suppression of forest fires, which is included in the basis of the draft resolution of the Government of the Russian Federation on the minimum list of equipment, fire-fighting equipment and inventory, assign fire groups, placed currently in the Internet, on the Federal portal of draft regulations for public comment. The authors of the article are the authors of the concept and, taking into account the importance of cooperation of representatives of science and production, I consider it necessary its additional publication in order to expand the circle of participants of discussion relevant to the enterprises of forest sector problems. In connection with difficult economic situation at the forest enterprises in the article is offered a concept for legalization standards which can help to determine the necessary and sufficient amount of firefighting forces and resources. The concept was developed for improving efficiency of spending funds and making of rational management decisions. The paper proposed a systematic approach of addressing prevention, timely detection and suppression of forest fires in the area, including the contents of the means of preventing and extinguishing forest fires in readiness, which enable their immediate use in extinguishing forest fires and implementation of fire-prevention propaganda among the population. Standards for the number of forest fire units are not currently available. This concept is the basis for the draft resolution of the Government of the Russian Federation on the minimum list of equipment, fire-fighting equipment and inventory, assign fire groups.

Keywords: firefighting formations, firefighting units, forest fires, forest firefighting station, air department

В настоящее время действующими нормативами, определяющими обеспеченность субъекта Российской Федерации пожарной техникой и оборудованием, противопожар-

ным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров, является Положение о пожарно-химических станциях, утвержденное

приказом Рослесхоза от 19.12.1997 № 167. Однако оно морально устарело и носит только рекомендательный характер, а обеспеченность нормативами численности лесопожарных формирований так и не была определена.

Актуальность выбранной темы обоснована целью настоящего исследования – обеспечение лесопожарных формирований показателями норм численности и критериями, их обосновывающими. В законодательной и нормативной сфере довольно много проблем, касающихся лесной охраны [1].

Изучены и проанализированы существующие подходы к оценке численности лесопожарных формирований в субъектах Российской Федерации, являющихся, согласно действующему законодательству, структурными подразделениями государственных бюджетных, казенных и автономных учреждений (далее – лесопожарные формирования). Произведена оценка численности лесопожарных формирований путем опытного исчисления их оптимальной численности, то есть нормирование.

Исследование проводилось методом статистического анализа многолетних сведений о лесных пожарах, лесорастительных особенностях регионов, природной пожарной опасности лесов:

- проведен исходный предварительный анализ исследуемой реальной системы;
- собрана исходная информация согласно детальному плану и введена в электронно-вычислительную машину;
- произведена первичная статистическая обработка данных, в ходе которой отобраны переменные, описанные текстом в порядковую шкалу, проанализированы резко выделяющиеся наблюдения, восстановлены пропущенные наблюдения, проверена статистическая независимость элементов исходной выборки.

Вследствие большого массива статистических данных о лесных пожарах, которые не представляется возможным разместить в рамках данной статьи, в таблице представлены обобщенные сведения.

В настоящее время бытует мнение, что направление, связанное с лесным хозяйством, является менее перспективным и поэтому его финансирование происходит по остаточному принципу. В связи с этим многие субъекты Российской Федерации вынуждены сократить средства на содержание лесопожарных формирований для того, чтобы избежать ликвидации предприятия. Ана-

лиз современного состояния лесопожарных формирований субъектов Российской Федерации показал, что проблема заключается в недостаточном научном обосновании численности лесопожарных формирований, что приводит к снижению эффективности их функционирования. Устранение проблемной ситуации должно заключаться в привязке расчетов численности лесопожарных формирований к наиболее важным и емким показателям, отражающим уровень горимости лесов [2], периоды пожароопасного сезона, отраженные в региональных шкалах оценки пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды, к средним многолетним показателям количества лесных пожаров и их площади, а также другим показателям.

Обобщенные статистические данные о лесных пожарах, зарегистрированных на землях лесного фонда

Года	На землях лесного фонда	
	Количество случаев	Площадь, пройденная
	лесных пожаров, тыс. ед.	лесными пожарами, тыс. га
2006 г.	25,5	1274,4
2007 г.	16,1	1225,1
2008 г.	24,6	2365,4
2009 г.	21,7	2492,9
2010 г.	32,3	2367,6
2011 г.	19,5	1574,6
2012 г.	19	2269,5
2013 г.	9,7	1395,1
2014 г.	16,1	3603,5
2015 г.	11,3	2621,8
2016 г.	10,2	2663,5

Система охраны лесов от пожаров представляет собой совокупность подсистем предупреждения лесных пожаров, мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров, а также их тушения.

При расчете нормативов для подсистемы тушения лесных пожаров использованы усредненные значения количества и площади лесного пожара в момент начала тушения, его ликвидации, времени распространения лесного пожара от начала тушения до его локализации, протяженности периметра площади, пройденной огнем, а также количество пожаров, действующих в один день.

В качестве объектов, для которых произведена оценка численности лесопожарных формирований (далее – объект расчета), рассмотрены авиационные лесопожарные фор-

мирования (авиаотделения, авиагруппы) и наземные лесопожарные формирования (лесопожарные станции, ранее пожарно-химические станции). В целях установления оптимального режима и способов тушения лесных пожаров территории, на которых расположены леса, разделяются на районы применения авиационных сил и средств пожаротушения и наземных сил и средств пожаротушения [3].

В целях расчета нормативов обеспеченности субъектов Российской Федерации лесопожарными формированиями, техникой и оборудованием по каждому субъекту Российской Федерации определено среднегодовое количество пожаров и пройденная ими площадь по данным за 10 лет. Затем определена плотность (частота) пожаров на 1 млн га площади лесного фонда каждого субъекта Российской Федерации в год. Например, площадь лесного фонда Иркутской области 69,42 млн га, среднегодовое число пожаров за 10 лет – 1303, частота пожаров по субъекту Российской Федерации составят 19 случаев на 1 млн га (1303/39,42).

Определена также среднегодовая площадь, пройденная пожарами за 10 лет, приходящаяся на 1 тыс. га лесного фонда субъекта Российской Федерации. Например, среднегодовая площадь пожаров в Красноярском крае составила 136798,6 га, тогда относительная горимость по площади будет равна 0,86 га (136798,6/158734,8).

Среднегодовое число пожаров, их площадь, а также частота пожаров (на 1 млн га) и их площадь на 1 тыс. га, относительная и абсолютная горимость определены по каждому субъекту Российской Федерации. Доля площадей 1–3 класса природной пожарной опасности (%) определена на основании данных Лесных планов субъектов Российской Федерации.

После определения указанных показателей произведен расчет в следующей последовательности:

– определена протяженность границы среднегодовой площади, пройденной огнем (расстояние в км);

– рассчитано время, потраченное на тушение огня по границе среднегодовой площади, с учетом производительности бульдозера и лесного пожарного, использующего РЛЮ или грабли, час (расстояние разделили (км) на производительность (км/час));

– рассчитано количество необходимой техники, оборудования и людей для тушения огня по границе среднегодовой площади (часы разделены на 8 часов – длитель-

ность одного рабочего дня по Трудовому кодексу Российской Федерации);

– скорректировано количество необходимой для тушения огня по границе среднегодовой площади, с учетом процента площадей 1–3 класса природной пожарной опасности (количество техники, оборудования и людей для тушения границы среднегодовой площади, пройденной огнем, умножить на соответствующий процент и разделить на 100%).

Затем произведен расчет разницы между данными о количестве специализированных лесопожарных формирований, представленными в сводных планах тушения лесных пожаров и полученными расчетным путем.

Аналогично произведен расчет разницы между данными о средствах пожаротушения, представленными в сводных планах тушения лесных пожаров, и данными, полученными расчетным путем.

С учетом средней заработной платы в субъекте Российской Федерации рассчитано дополнительное финансирование, необходимое для комплектации сил и средств пожаротушения в тех субъектах Российской Федерации, в которых указанная разница сформировалась со знаком «-», то есть недостающие средства на содержание сил пожаротушения.

Принимая во внимание требование пункта 4 статьи 53.3 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс) при формировании концепции по установлению нормативов обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров, определено, что орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений создает лесопожарные формирования для осуществления охраны лесов от пожаров (далее – ЛПФ).

Выбор типа лесопожарных формирований планируется на основе трех уровней: участкового лесничества, лесничества, межрайонного уровня (для маневрирования силами).

Концепция определения количества и состава ЛПФ уполномоченным органом заключается в том, что ЛПФ участкового лесничества должно обеспечивать одновременное тушение на закрепленной территории одного лесного пожара, возникающего за 1 день. Если показатель среднемноголет-

него количества лесных пожаров на территории участкового лесничества больше 1, создается ЛПФ участкового лесничества в виде отдельной лесопожарной команды, способной тушить не менее 2 пожаров за 1 день.

ЛПФ второго уровня, то есть лесничества, создается при условии, если показатель по среднемуголетнему количеству пожаров в день на территории входящих в него участковых лесничеств меньше 1. ЛПФ этого уровня должно обеспечивать на территории закрепленных за ним всех участковых лесничеств одновременное тушение среднемуголетнего количества лесных пожаров, возникающих за 1 день, участвовать в тушении крупных лесных пожаров на прилегающих к лесному фонду территориях в соответствии с заключенными договорами. При ЛПФ лесничеств формируются лесопожарные команды, способные тушить до 4 пожаров за 1 день.

ЛПФ третьего уровня – межрайонного, создается для обслуживания нескольких лесничеств с целью тушения всех возникающих крупных лесных пожаров и предотвращения чрезвычайных ситуаций, вызванных ими, а также оказания помощи в тушении лесных пожаров ЛПФ лесничеств (участковых лесничеств) при высокой пожарной опасности.

При планировании лесопожарных подразделений авиационных сил и средств пожаротушения (авиаотделения) районы применения авиационных сил и средств пожаротушения устанавливаются в лесах, расположенных на территориях со слабо-развитой или отсутствующей дорожной сетью, на которые прибытие наземных сил и средств пожаротушения невозможно в течение 3 часов с момента обнаружения лесного пожара.

В районах применения авиационных сил и средств пожаротушения выбор количества работников и распределение авиаотделений осуществляется на основании расчета численности десантников-пожарных и парашютистов-пожарных с учетом плотности возникающих пожаров на охраняемой территории лесничеств, оборачиваемости групп, типов используемых воздушных судов и схем их применения.

Таким образом, лесопожарное формирование – группа работников (бригада, команда, отряд) с техническими средствами, предназначенная для выполнения мероприятий по охране лесов от пожаров, в том

числе по предупреждению, обнаружению и тушению лесных пожаров, проведению профилактических мероприятий. Лесопожарное формирование состоит из работников различных профессий и (или) подразделений, а при необходимости и разной ведомственной принадлежности, имеет постоянную и (или) временную внутреннюю организационную структуру. Примерами формирований являются команды и группировки сил, созданные из подразделений разных ведомств, группы, созданные из привлеченных лиц (населения, неспециализированных организаций и т.п.), группы добровольцев-волонтеров [4].

Основными территориальными структурными подразделениями в лесах на землях лесного фонда, особо охраняемых территорий, землях обороны и безопасности являются:

а) в районах применения наземных сил и средств пожаротушения: лесопожарная станция (далее – ЛПС);

б) в районах применения авиационных сил и средств пожаротушения: авиационное отделение (далее – авиаотделение).

Численный состав и оснащенность лесопожарных формирований, созданных на временной основе, устанавливается решениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений или руководством лесопожарных организаций самостоятельно, при необходимости в зависимости от лесопожарной ситуации и локальных особенностей горимости лесов.

Концепция обеспечения субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями и их оснащением положена в основу проекта постановления Правительства Российской Федерации о минимальном перечне техники, противопожарного снаряжения и инвентаря, закрепляемого за лесопожарными формированиями. В настоящее время ведется работа по дальнейшему преобразованию ее в соответствующие нормативы, которые будут дополнены минимальным перечнем резервной пожарной техники, оборудования и инвентаря при ЛПС-3, в соответствии с которым органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области лесных отношений, будет определяться техническое оснащение ЛПФ всех типов. Нормативы обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным сна-

ражением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров устанавливаются Правительством Российской Федерации [5].

При этом в данной концепции базовыми условиями для обеспечения эффективности работы лесопожарных формирований и оптимизации расходов на их создание и содержание являются:

1. Квалифицированный персонал. Сознательное замещение используемого ранее понятие «рабочий» или «рабочий по тушения пожаров» новой профессией «лесной пожарный» на основании профессионального стандарта. Установление в нормативном документе минимальных базовых (типовых) требований к знаниям, опыту, компетенциям для основных специалистов ЛПФ, прежде всего для бригадира, начальника лесопожарной станции.

2. «Гибкие» нормы оснащения ЛПФ пожарной техникой, оборудованием и снаряжением. Установленные нормы должны допускать вариативность при выборе оснащения с учетом местных условий и финансовых возможностей в регионах. Например: допускать в определенных условиях замену пожарных машин на малые патрульные комплексы или гусеничные вездеходы; уменьшать или увеличивать количество отдельных видов оборудования в пределах общей расчетной стоимости соблюдения норм.

В основу предложенной концепции положены два базовых принципа:

1. В любой точке лесного фонда должна быть группа лесных пожарных готовая прибыть в установленное время к месту возникновения пожара и произвести его своевременное тушение.

2. Важно не количество техники и оборудования в лесопожарном формировании, а его соответствие поставленным задачам и локальным условиям.

Список литературы

1. Коршунов Н.А. Защитим людей – защитим и лес / Н.А. Коршунов, В.А. Савченкова // Охрана труда и социальное страхование. – 2017. – № 4. – С. 55–56.
2. Рекомендации по определению приоритетной очередности тушения лесных пожаров при массовом их возникновении / А.П. Ковалев, А.П. Ковалев, М.А. Шешуков, В.В. Позднякова. – Хабаровск: изд-во ФБУ «ДальНИИЛХ», 2015. – С. 5–6.
3. Правила тушения лесных пожаров: приказ Минприроды России от 08.07.2014 г., № 313. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200020/ (дата обращения: 29.07.2017).
4. Воронов М.А. Диспетчерское управление в лесном хозяйстве / М.А. Воронов, Н.А. Коршунов. – Пушкино: Изд-во «Канцлер». – 2015. – С. 60–61.
5. О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений: Федеральный закон от 23.06.2016, № 218-ФЗ. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200020/ (дата обращения: 29.07.2017).

References

1. Korshunov N.A. Zashhitim ljudej zashhitim i les / N.A. Korshunov, V.A. Savchenkova // Ohrana truda i socialnoe strahovanie. 2017. no. 4. pp. 55–56.
2. Rekomendacii po opredeleniju prioritetnoj ocherednosti tusheniya lesnyh pozharov pri massovom ih vznikenovonii / A.P. Kovalev, A.P. Kovalev, M.A. Sheshukov, V.V. Pozdnjakova. Habarovsk: izd-vo FBU «DalNIILH», 2015. pp. 5–6.
3. Pravila tusheniya lesnyh pozharov: prikaz Minprirody Rossii ot 08.07.2014 g., no. 313. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200020/ (data obrashhenija: 29.07.2017).
4. Voronov M.A. Dispetcherskoe upravlenie v lesnom hozjajstve / M.A. Voronov, N.A. Korshunov. Pushkino: Izd-vo «Kancler». 2015. pp. 60–61.
5. O vnesenii izmenenij v Lesnoj kodeks Rossijskoj Federacii i otdelnye zakonodatelnye akty Rossijskoj Federacii v chasti sovershenstvovaniya regulirovaniya lesnyh otnoshenij: Federalnyj zakon ot 23.06.2016, no. 218-FZ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200020/ (data obrashhenija: 29.07.2017).