

СУЧАСНИЙ СТАН ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В ЛІСАХ УКРАЇНИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

CURRENT STATUS FIRE SAFETY IN FORESTS OF UKRAINE: LEGAL ASPECTS

Гулак О.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

У статті здійснено аналіз стану пожежної безпеки вітчизняних лісів на сучасному етапі розвитку нашої держави. Досліджено чинники, особливості та тенденції, які впливають на формування державного механізму забезпечення безпеки у зазначеній сфері.

Ключові слова: пожежна безпека, пожежна безпека в лісах України, сучасний стан пожежної безпеки в лісах, забезпечення пожежної безпеки в лісах.

В статье проведен анализ состояния пожарной безопасности отечественных лесов на современном этапе развития нашего государства. Исследованы факторы, особенности и тенденции, влияющие на формирование государственного механизма обеспечения безопасности в указанной сфере.

Ключевые слова: пожарная безопасность, пожарная безопасность в лесах Украины, современное состояние пожарной безопасности в лесах, обеспечения пожарной безопасности в лесах.

The article analyzed the status of national forest fire safety in the current development of our country. Investigated factors, features and trends that affect the formation mechanism of state safety in this sphere.

Key words: fire safety, fire safety in the forests of Ukraine, current state of fire safety in forests, fire safety in the forests.

Постановка проблеми. «Лісовий фонд України є високопожежонебезпечним об'єктом. Охорона його від пожеж – моральний обов'язок кожного члена суспільства» [1]. Саме ці слова є першим пунктом Правил пожежної безпеки в лісах України і з ними не можна не погодитися. Пожежна безпека лісу – це достатньо глобальне питання не національного, а світового масштабу. За кордоном над цією проблемою активно працюють наукові інститути, що свідчить про важливість досліджуваної проблематики.

Актуальність теми обумовлена тим, що лісові пожежі завдають великої шкоди екосистемі країни, їх наслідки негативні як для флори та фауни, так і для атмосфери і гідросфери. А економічні збитки від лісових пожеж обчислюються мільйонами гривень на рік. Окрім того, лісові пожежі можуть призвести до суттєвих матеріальних втрат та, навіть, людських жертв, особливо, якщо вогонь підходить до населеного пункту. Задимлення від пожежі негативно впливає на здоров'я людей. При лісових пожежах існує загроза знищення населених пунктів, що прилягають до лісу, а відтак, значні матеріальні ресурси витрачаються на відселення людей та відновлення пошкодженого майна.

Окрім того, у результаті лісових пожеж відбувається знищення великих площ деревини, а через задимленості приземного шару атмосфери у зоні пожежі припиняються польоти на місцевих авіалініях і плавання річкових суден. У результаті зменшення дози сонячної радіації на підстилаючу поверхню відбувається більш пізніше дозрівання сільськогосподарських культур [2].

Ці та багато інших негативних наслідків, які можуть бути викликані зазначеним лихом, змушують шукати ефективні способи боротьби з таким явищем, як лісова пожежа.

Стан дослідження. Комплексного наукового дослідження в межах юридичної науки щодо нормативного регулювання та забезпечення пожежної безпеки в лісах у нашій державі на сучасному етапі проведено не було. Втім, професійні роботи низки фахівців як адміністративного, екологічного, земельного права, так і представників лісівничої науки, державного управління тощо, серед яких В.І. Курило, В.М. Єрмоленко, В.І. Семчик, В.Б. Авер'янов, Ю.С. Шемшученко, П.І. Лакида, С.І. Зібцев, В.П. Печуляк, у різній мірі торкалися досліджуваної проблематики.

Метою статті є аналіз окремих аспектів і пошук найбільш оптимальних шляхів реалізації стану пожежної без-

пеки в лісах України на сучасному етапі розвитку нашої держави через призму наукового аналізу, сучасної статистики, існуючої матеріально-технічної та організаційно-правової основи досліджуваної сфери.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, найефективнішим способом забезпечення пожежної безпеки в лісах України є створення такої організаційно-правової платформи для діяльності системи органів, у безпосередній та опосередкованій функції яких входить забезпечення пожежної безпеки в лісах України. Найвагоміші з них – державні – ті, які формують та реалізують відповідну політику на державному рівні. Наразі центральними органами виконавчої влади, що безпосередньо покликані реалізовувати державну політику щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах України є: Державне агентство лісових ресурсів України та Державна служба України з надзвичайних ситуацій [3; 4].

Згідно з інформацією з офіційного сайту Державного агентства лісових ресурсів України, останнім часом все більше спостерігаються масові порушення вимог пожежної безпеки з боку населення. Близько 95-98% пожеж виникає з цієї причини. Охорону лісів від пожеж забезпечують понад 300 державних лісгосподарських та лісомисливських підприємств, у складі яких функціонує більш 1,7 тис. лісництв та 270 лісових пожежних станцій [5].

Для того щоб об'єктивно оцінити сучасний стан пожежної безпеки в лісах України і масштаби шкоди, що завдаються лісовими пожежами, ми вважали за необхідне ознайомитися з державною статистикою, яка щороку оприлюднюється Державною службою статистики України у статистичному збірнику «Україна у цифрах» [6]. Окрім цього, нами було проаналізовано статистичні дані, розміщені на офіційних веб-сайтах Державного агентства лісових ресурсів України [5] та Державної служби України з надзвичайних ситуацій [7].

Із аналізу щойно зазначених джерел ми з'ясували, що загальна площа лісового фонду в Україні становить 10,4 млн га, з них до сфери управління Держлісагентства належить 7,4 млн га лісів, або 71% від їх загальної площі.

Згідно з останніми офіційно оприлюдненими звітними даними Державної служби статистики України, у статистичному збірнику «Україна у цифрах», виданому 2014 року за даними попередніх років, було з'ясовано

таку статистичну інформацію [6]. За 2013 календарний рік обсяги продукції, робіт та послуг лісового господарства склали 6363,9 мільйонів гривень, зареєстровано 1113 лісових пожеж. За попередній 2012 рік – 2163 лісові пожежі. У період з 2010 по 2013 рр. площа лісових земель, пройдена пожежами, склала 4,9 тисячі гектарів, а збитки, заподіяні цими пожежами, оцінюються у 60,7 мільйона гривень. Із цих даних можна зробити невтішний висновок про доволі значну величину шкоди, яка завдається екосистемі та економіці України у цілому.

Як зазначалося вище, основною причиною лісових пожеж є антропогенний фактор, а саме порушення правил пожежної безпеки населенням, яке перебуває в лісі або поблизу нього, особливо під час пожежонебезпечно-го періоду високого класу небезпеки.

Проблема порушення правил пожежної безпеки населенням є однією із найнагальніших та складних проблем у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах, оскільки здійснювати контроль за відвідуванням громадянами лісових угідь досить складно та потребує високого рівня координування зусиль різних державних та недержавних органів. Неодноразово науковці та практичні працівники [2; 8-12] у своїх працях вказували на неефективність адміністративної відповідальності за порушення правил пожежної безпеки в лісах, що передбачена лише ст. 77 КУпАП [13]. До того, ж притягнення до будь-якої відповідальності порушника правил пожежної безпеки ускладнюється тим, що надзвичайно складно довести вину особи у виникненні пожежі.

Насправді, на практиці процес забезпечення обмеження громадян у доступі до лісу під час високого класу пожежонебезпеки організувати та ефективно реалізувати не просто, що вимагає, до того ж, прийняття та доведення до відома громадськості відповідних нормативно-правових актів на місцевому рівні. Окрім того, статтею 13 Конституції України [14] та частинами другою та третьою статті 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [15] встановлено, що громадянам гарантується право загального використання природних ресурсів для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних тощо) безоплатно, без закріплення цих ресурсів за окремими особами і надання відповідних дозволів, за винятком обмежень, передбачених законодавством України, які мають бути закріплені певним нормативно-визначеним способом у відповідності до чіткої процедури, що інколи спричиняє правові суперечки.

Зокрема, на думку С. Зібцева, у світі все більшого поширення набуває гнучкий підхід до вогню в лісі, який називають «інтегроване управління вогнем в природних екосистемах», що вже протягом кількох десятиріч впроваджується у США та ряді інших країн. Суть його полягає в тому, що національне законодавство може визначати різний пірологічний режим: від повної заборони (наприклад, Чорнобильська зона відчуження, ліси з високим класом пожежної небезпеки, цінні ліси нестійкі до пожеж тощо.) до обмеженого та контрольованого використання вогню для цілей зменшення накопичення лісових горючих матеріалів або збільшення біорізноманіття чи сприяння природному відновленню старовікових лісів. Передувати цьому повинні комплексні лісівничо-пірологічні дослідження та лісопірологічне зонування лісів України [2].

Що ж стосується спеціальних лісокористувачів, то їх діяльність регламентована у законодавстві досить чітко, щоправда вона потребує удосконалення, однак контроль за їх діяльністю здійснювати значно простіше і шкода завдана ними може бути відшкодована в значно більшому розмірі ніж шкода завдана загальним лісокористувачем.

Іншим важливим аспектом забезпечення пожежної безпеки в лісах України є здатність спеціально уповно-

важених центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення пожежної безпеки в лісах України, їх територіальних підрозділів та структурних одиниць попереджати, здійснювати профілактику, оперативно виявляти та гасити пожежі.

Як зазначено у Національній доповіді про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2014 році, проблема збереження лісів від вогню останніми роками набула особливої гостроти у зв'язку з підвищенням температури повітря, відсутністю опадів та сильними вітрами.

Відповідно, з метою попередження лісових пожеж і мінімізації їх наслідків Держлісагентством територіальними органами, лісогосподарськими підприємствами галузі щорічно здійснюється комплекс організаційних, профілактичних та попереджувальних протипожежних заходів. Зокрема, обласними державними адміністраціями з ініціативи територіальних органів Держлісагентства щорічно видаються розпорядження про посилення пожежної безпеки в лісових масивах, в яких визначені додаткові заходи щодо протидії пожежам в природних екосистемах та заборони відвідування лісів населенням і в'їзду в них транспортних засобів у період високої пожежної небезпеки. На підставі цих рішень лісогосподарськими підприємствами Держлісагентства перекриваються лісові дороги шляхом встановлення шлагбаумів і перекопуванням та проводиться систематичне патрулювання лісових масивів. Лише в минулому році в лісах Держлісагентства встановлено понад 800 нових шлагбаумів.

Територіальним органам і підвідомчим підприємствам постійно ставляться завдання щодо проведення санітарно-оздоровчих заходів з метою зниження пожеж у лісах, попередження, своєчасного виявлення та ліквідації лісових пожеж на початковій стадії.

У 2014 році зареєстровано 1 478 випадків лісових пожеж на площі 15 412,2 га. Практично всі цьогорічні лісові пожежі розпочиналися, як і в попередні роки, поза межами лісових масивів – на суміжних землях. Причинами виникнення пожеж у 2014 році були: підпали – 20 випадків, підпали сільгоспугідь – 24, з вини населення – 707, від грози – 40, в результаті АТО – 663. Усі пожежі в державному лісовому фонді ліквідовані відомчою пожежною охороною, лише у 161 випадку залучались сили ДСНС. На площі близько 4 млн га здійснюється авіаційне патрулювання лісових масивів авіавідділеннями Української державної бази авіаційної охорони лісів Держлісагентства. З метою отримання і передачі оперативної інформації про виникнення лісових пожеж організована робота диспетчерської служби [16].

Також на сьогодні важливим залишається виконання Державним агентством лісових ресурсів України Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 роки [17]. Метою цієї Програми є визначення основних напрямів збалансованого розвитку лісового господарства, спрямованих на посилення екологічних, соціальних та економічних функцій лісів в тому числі і попередження лісових пожеж.

Висновки. Підсумовуючи усе вищезазначене, можна зробити висновок, що пожежна безпека в лісі надзвичайно важлива як для екології України, так і для її економіки як нині, так і для майбутніх поколінь.

Серед низки організаційно-правових засобів необхідним вбачається: проведення чіткого зонування лісогосподарських угідь по класам вогнебезпечності; підвищення ефективності механізму залучення додаткових сил та засобів щодо обмеження доступу населення до зон з найвищими показниками вогнебезпечності; посилення, зокрема, адміністративної відповідальності осіб за порушення правил пожежної безпеки в лісах та більш чіткого розмежування складу правопорушення, ніж це зроблено у ст. 77 КУпАП.

З метою запобігання лісовим та торф'яним пожежам важливо кожного сезону проводити профілактичні бесіди із населенням із зазначенням тяжкості наслідків можливих лісових пожеж, важливості дотримання правил пожежної безпеки в лісах та алгоритмом дій при їх виникненні.

Позитивним є те, що в останній рік, щоправда, після низки масштабних та доволі небезпечних пожеж, можна спостерігати більш чітку та ефективну координацію дій, зокрема між Держлісагенством, ДСНС та органами місцевого самоврядування, спрямовану на гасіння лісових

пожеж, яка, попри це, вимагає ще більшої оптимізації, насамперед шляхом нормативного забезпечення такої співпраці.

Сьогодні ми бачимо, що кліматичні умови змінюються, температура повітря зростає, отже зростає додаткова небезпека виникнення пожеж. Таким чином, удосконалення потребують ціла низка елементів організаційно-правового механізму забезпечення пожежної безпеки в лісах, спрямованих насамперед на попередження лісових пожеж, а відтак, і подальші наукові розвідки з означеної проблематики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про затвердження Правил пожежної безпеки в лісах України : Наказ № 278 Державного комітету лісового господарства України від 27 грудня 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
2. С.В. Зібцев, О.А. Борсук. Охорона лісів від пожеж у світі та в Україні – Виклики XXI сторіччя та перспективи розвитку – 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://edorada.org/uk/node/261>.
3. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
4. Про систему центральних органів виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
5. Інформаційна довідка / Офіційний веб-сайт Державного агентства лісових ресурсів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/index>.
6. Україна у цифрах : 2013–2014 р. / Офіційний сайт Державної служби статистики / статистичний збірник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrstat.org/uk>.
7. Інформаційна довідка / Офіційний веб-сайт Державної служби надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/>.
8. О. Сторчоус. Адміністративна відповідальність за лісопорушення: практика застосування державною лісовою охороною України. – 351 с. / О. Сторчоус // Програма «Удосконалення систем правозастосування та управління в лісовому секторі країн східного напрямку Європейської політики добросусідства та Росії» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fleg.org.ua/>.
9. Гулак О.В. Окремі аспекти адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері пожежної безпеки в лісах України / Гулак О.В. // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2014. – Вип. 197. – Ч. 2.
10. Гуліда Е.М., Смор О.О. Прогнозування поширення лісових пожеж // Проблеми пожарной безопасности. – Харьков : УГЗУ, 2007. – Вип. 21. – С. 73-79.
11. Жолобок Г.М. Вітчизняний досвід супутникового моніторингу лісових масивів України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <ftp://ftp.mao.kiev.ua>.
12. Сергій Зібцев. Проблема лісових пожеж у світі виходить на новий, більш небезпечний рівень / С. Зібцев // Урядовий кур'єр від 4 липня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/>.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
14. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
15. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
16. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2014 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mns.gov.ua/content/national_lecture.html.
17. Про затвердження Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 977 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.