

Земельное право; аграрное право

УДК 349.6:614.841(477.54)

Любчич Анна Миколаївна

кандидат юридичних наук, учений секретар

НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України

Любчич Анна Николаевна

кандидат юридических наук, учений секретарь

НИИ правового обеспечения инновационного развития НАПрН Украины

Liubchych Anna

PhD, Scientific Secretary of Institute, Scientific Associate

Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the

Innovative Development National Academy of Law Sciences of Ukraine

ORCID: 0000-0002-6492-4179

Сидоренко Сергій Григорович

кандидат сільськогосподарських наук,

старший науковий співробітник лабораторії екології лісу

Український науково-дослідний інститут

лісового господарства та агролісомеліорації ім. Г. М. Висоцького

Сидоренко Сергей Григорьевич

кандидат сельскохозяйственных наук,

старший научный сотрудник лаборатории экологии леса

Украинский научно-исследовательский институт

лесного хозяйства и агролесомелиорации им. Г. Н. Высоцкого

Sydorenko Serhii

PhD, Senior Researcher at laboratory of Forest Ecology

Ukrainian Research Institute of Forestry and Forest Melioration

named after G. M. Vysotsky

ORCID: 0000-0002-5972-0067

**ПРАВОВІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ ВИНИКНЕННЮ ЛІСОВИХ
ПОЖЕЖ НА ПРИКЛАДІ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ
ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ
ЛЕСНЫХ ПОЖАРОВ НА ПРИМЕРЕ ХАРЬКОВСКОЙ ОБЛАСТИ
LEGAL MEASURES FOR THE PREVENTION OF FOREST FIRE ON
THE EXAMPLE OF THE KHARKIV REGION**

Анотація. Пожежі в лісах стали глобальною проблемою, що потребує нагальної та постійної роботи у напрямку наукового, технічного та юридичного забезпечення протипожежної профілактики, пом'якшення наслідків пожеж та боротьби з ними. Метою статті є аналіз проблематики лісових пожеж та основних заходів правового регулювання захисту лісу від пожеж. Робота сфокусована на правовому аспекті охорони лісів від пожеж як в Україні у цілому, так і на прикладі Харківської області. У статті наведено та проаналізовано деякі статистичні дані останніх пожежонебезпечних періодів, таких як частота виникнення та площі лісових пожеж в Харківській області та по Україні, наведено дані, щодо найбільших лісових пожеж, що виникли у лісах Державного агентства лісових ресурсів України впродовж 2019 року. Наведено приклади виконання профілактичних протипожежних заходів та їх обсягів у відповідності до матеріалів лісовпорядкування та проектів протипожежного облаштування лісових насаджень. Описано проблемні питання технічного та фінансового забезпечення лісової охорони. Проаналізовано причини виникнення лісових пожеж. Висвітлено особливості міжвідомчої взаємодії лісової охорони та вогнеборців міністерства надзвичайних ситуацій (МНС). Проведено аналіз законодавчої бази щодо захисту лісів від пожеж, основних правил та заходів щодо боротьби з ними. Запропоновано удосконалення, як чинних

нормативно-правових актів так і прийняття нових нормативних документів, які забезпечать ефективний захист лісів від пожеж.

Ключові слова: запобігання пожеж, лісові пожежі, пожежна небезпека, правові заходи, протипожежна профілактика.

Анотація. Пожары в лесах стали глобальной проблемой, требующей неотложной и постоянной работы в направлении научного, технического и юридического обеспечения противопожарной профилактики, смягчения последствий пожаров и борьбы с ними. Целью статьи является анализ проблематики лесных пожаров и основных мероприятий правового регулирования защиты леса от пожаров. Работа сфокусирована на правовом аспекте охраны лесов от пожаров как в Украине в целом, так и на примере Харьковской области. В статье приведены и проанализированы некоторые статистические данные последних пожароопасных периодов, таких как частота возникновения и площади лесных пожаров в Харьковской области и по территории Украины в целом, приведены данные относительно крупнейших лесных пожаров, возникших в лесах Государственного агентства лесных ресурсов Украины в течение 2019 года. Приведены примеры выполнения профилактических противопожарных мероприятий и их объемов в соответствии с материалами лесоустройства и проектов противопожарного обустройства лесных насаждений. Описаны проблемные вопросы технического и финансового обеспечения лесной охраны. Проанализированы причины возникновения лесных пожаров. Освещены особенности межведомственного взаимодействия лесной охраны и пожарных которые находятся в подчинении Министерства чрезвычайных ситуаций (МЧС). Проведен анализ законодательной базы по защите лесов от пожаров, основных правил и мер по борьбе с ними. Предложено усовершенствование, как действующих нормативно-

правовых актов, так и принятие новых нормативных документов, которые обеспечат эффективную защиту лесов от пожаров.

Ключевые слова: *предотвращение пожаров, лесные пожары, пожарная опасность, правовые меры, противопожарная профилактика.*

Summary. *Forest fires have become a global threat that requires urgent and ongoing work in the scientific, technical and legal fields on fire prevention, mitigation and fire management. The purpose of the article is to analyze the problems of forest fires and legal regulation documents on forest fire protection and prevention. The work is focused on the legal aspect of protecting forests from fires both in global level of a country level and regional level, as example – Kharkiv region. The article presents and analyzes some statistics of recent fire seasons, such as frequency of occurrence and area of forest fires in Kharkiv region and across Ukraine, presents data on the largest forest fires occurring in forests of the State Forestry Agency of Ukraine during 2019. Examples of implementation of preventive fire fighting measures and their volumes in accordance with forest management materials and projects of forest fire protection are given. The problems of technical and financial support of forest protection were described. The causes of forest fires are analyzed. The features of interdepartmental interaction between forest protection service and firefighters of the Ministry of Emergency Situations (MES) are highlighted. An analysis of the legislative framework on the protection of forests from fires, basic rules, strategy and tactic of fire suppression. Improvements to both the current regulatory acts and the adoption of new ones are proposed.*

Keywords: *fire prevention, forest fires, fire danger, legal measures, fire suppression.*

Вступ. *Зважаючи на зміни клімату, у світі збільшується кількість випадків великих неконтрольованих пожеж, які знищують десятки тисяч*

гектарів лісу. Пожежі в лісах стали глобальною проблемою, що потребує нагальної та постійної роботи у напрямку наукового, технічного та юридичного забезпечення протипожежної профілактики, пом'якшення наслідків пожеж та боротьби з ними. Лісова пожежа – це некерований багатостадійний процес горіння лісових матеріалів у відкритому просторі на вкритій лісом площі [1].

Стан вивчення проблеми. Досліджуючи проблематику лісових пожеж та правові аспекти їх попередження та боротьби з ними, слід зазначити, що цьому питанню приділяли увагу у своїй роботі, як вітчизняні так і зарубіжні вчені, такі як І. С. Мелехов, В. Г. Нестеров, Н. П. Курбатський та ін. В Україні останнє десятиріччя зароджується своя пірологічна школа у Львові (Кузик А.Д.), Києві (Східноєвропейський центр моніторингу пожеж, Зібцев С.В. та Миронюк В.В.) та у Харкові (лабораторія екології лісу УкрНДІЛГА ім. Г.М. Висоцького на чолі з Вороном В.П.). Актуальні та фундаментальні дослідження, щодо вивчення поведінки пожеж та проведення тренінгів щодо стратегії та тактики пожежогасіння, взаємодії відомчої лісової охорони та вогнеборців МНС проводить Східноєвропейський центр моніторингу пожеж, приділяючи увагу захисту лісів від пожеж у лісах Зони Відчуження [2]. Особливості займання та горіння основних типів горючих матеріалів, проводив Кузик А.Д.[3]. Екологічними наслідками лісових пожеж (Ворон В.П., Коваль І.М., Сидоренко С.Г. та Мельник Є.Є.[4-6]) та вивченням закономірностей накопичення лісових горючих матеріалів, формування їх комплексів – Ворон В.П. та Сидоренко С.Г [5]. Також розроблено моделі оцінювання ймовірності постпірогенного усихання залежно від вікових, морфометричних показників дерев та з урахуванням типу та інтенсивності пошкодження[6]. Незважаючи на це, правову проблематику пожеж лісових насаджень на теперішній час досліджено не достатньо, що зумовлює актуальність досліджень в цьому напрямі.

Мета дослідження. Метою статті є аналіз проблематики лісових пожеж та основних заходів правового регулювання захисту лісу від пожеж. Робота сфокусована на правовому аспекті охорони лісів від пожеж як в Україні у цілому, так і на прикладі Харківської області.

Викладення основного матеріалу. На підставі аналізу статистичних даних зазначимо, що загальна площа лісів Харківської області становить 401,4 тис. га. У постійному користуванні підприємств, які координуються обласним управлінням, перебуває 301,4 тис. га земель лісового фонду. У той же час 35,2 тис. га насаджень віднесено до 1 класу пожежної небезпеки, 100,2 тис. га – до 2 класу пожежної небезпеки. Середній клас пожежної небезпеки становить 2,6 бали.

Виконання пожежоохоронних заходів та гасіння лісових пожеж в лісовому фонді здійснюють 578 працівників державної лісової охорони та 213 працівників відомчої пожежної охорони, які працюють в 9 держлісгоспах та Національному природному парку.

Держлісгоспами забезпечено роботу 32 лісових пожежних станцій, у складі яких 51 пожежний автомобіль, 16 лісових пожежних модулів. До гасіння залучаються 55 тракторів з ґрунтообробним знаряддям, 34 мотопомпи та 381 ранцевий лісовий вогнегасник. Вся пожежна техніка знаходиться в належному стані.

Нагляд за пожежною ситуацією в лісах області здійснюється з 30 пожежно-спостережних веж, використовується 8 систем відеоспостереження та 2 квадрокоптери (ДП “Жовтневе ЛГ”, “Вовчанське ЛГ”). Для забезпечення потреб пожежогасіння використовуються 94 протипожежні водойми. У кожному підприємстві організовано роботу диспетчерської та пожежно-сторожової служб.

Систематично ведуться профілактичні заходи. Так, впродовж 2019 року було організовано виконання профілактичних протипожежних

заходів у відповідності до матеріалів лісовпорядкування та проєктів протипожежного впорядкування лісових насаджень:

- влаштовано 1288 км. мінералізованих смуг;
- пройдено доглядом 3259 км. мінералізованих смуг;
- перекрито 532 непланових доріг;
- виставлено 482 аншлагів, плакатів та бігбордів на протипожежну тематику;
- організовано 46 виступів в засобах масової інформації;
- проведено 417 лекції і бесіди на протипожежну тематику.

Утримуються у належному стані протипожежні дороги.

Проведено 402 рейди з виявлення та притягнення до відповідальності порушників вимог Правил пожежної безпеки в лісах України, до лісоохоронних заходів залучено 70 працівників правоохоронних органів, всього до адміністративної відповідальності притягнуто 26 громадян, сума штрафів склала 2,3 тис. грн.

Незважаючи на складну пожежну ситуацію наразі вдалося запобігти значному пошкодженню лісових насаджень. З початку 2019 року у лісових насадженнях держлісгоспів, які координуються обласним управлінням, виявлено та ліквідовано 1 лісову пожежу на площі 0,2 га(ДП «Куп'янське ЛГ»).

Основною причиною виникнення лісових пожеж є недбале поводження населення з вогнем під час відвідування лісових масивів, випалювання сухої рослинності, порушення правил пожежної небезпеки в лісах та недотримання заходів пожежної безпеки при виконанні робіт.

Всі матеріали про лісові пожежі направляються до правоохоронних органів. Офіційно пожежонебезпечний період розпочинається з 1 квітня, хоча фактично, з огляду на потепління клімату, ландшафтні пожежі у травостоях (основний тип рослинного горючого матеріалу, що бере участь у горінні – суха торішня трава, яка надзвичайно швидко висихає впродовж

сонячних днів) виникають після сходження стійкого снігового покриву (кінець лютого – березень). Таким чином створюючи сприятливі умови для розповсюдження вогню на лісові масиви (є значні ризики пошкодження пожежами незімкнених лісових культур).

Станом на 11 квітня 2019 р. у лісах Держлісагентства уже ліквідовано 166 лісових пожеж на площі 382,6 га, з них три великі [7]:

– 19 березня вогнем знищено 670 га очерету та 63,7 га вкритих лісом земель у ДП «Ізмаїльський лісгосп» Одеського облуправління. 7 квітня пожежа в Косачівському лісництві ДП «Остерський лісгосп» Чернігівського облуправління знищила 65,4 га території Межиріченського регіонального ландшафтного парку;

– 8 квітня пожежею в Остерському лісництві ДП «Остерський лісгосп» Чернігівського облуправління пройдено 15,5 га лісу.

У 2019 році відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» Держлісагентству збільшено видатки за спеціальним фондом на 288 млн грн за програмою «Ведення лісового і мисливського господарства, охорона і захист лісів в лісовому фонді», в тому числі на здійснення наземної охорони лісів від пожеж 46,8 млн гривень. Що мало значний позитивний ефект.

Нагадаємо, що за результатами колегії Держлісагентства, яка відбулася 28.03.2019, було доручено начальникам облуправлінь вжити низку заходів щодо забезпечення всього комплексу першочергових профілактичних і попереджувальних заходів стосовно пожежонебезпечного періоду.

При гасінні лісових пожеж відмічено належну взаємодію державних лісогосподарських підприємств, Головного управління ДСНС України у Харківській області, органів влади та місцевого самоврядування. Пожежонебезпечний період 2019 року у відповідності з розпорядженням Державного агентства лісових ресурсів України розпочато з 19 березня.

Харківською обласною державною адміністрацією видано розпорядження № 79 від 20.03.2019 "Про затвердження Плану організаційних і практичних заходів щодо запобігання виникненню лісових пожеж у пожежонебезпечний період 2019 року" та розпорядження №200 від 11.03.2019 «Про заборону відвідування населенням хвойних лісів і в'їзду до лісів області транспортних засобів у період високої пожежної небезпеки впродовж 2019 року».

Держлігоспами проведено огляди готовності структурних підрозділів до пожежонебезпечного періоду у відповідності до "Програми проведення перевірки готовності лісгосподарських підприємств до пожежонебезпечного періоду", обласним управлінням здійснюється контроль за станом підготовки та готовності протипожежних формувань у відповідності з графіком проведення оглядів готовності.

Спільно з облдержадміністрацією та Головним управлінням ДСНС заплановано проведення впродовж квітня-травня перевірок стану готовності лісокористувачів області до пожежонебезпечного періоду. Підприємствами опрацьовано та виконуються заходи з усунення недоліків, виявлених під час проведення оглядів. З метою недопущення лісових пожеж, держлігоспами в поточному році проведено наступну роботу:

- затверджено в районних державних адміністраціях мобілізаційно-оперативні плани гасіння лісових пожеж;
- ведеться підготовка до проведення спільних навчань з гасіння лісових пожеж;
- укомплектовано штати лісових пожежних станцій;
- поновлено документацію до пожежо-небезпечного періоду;
- укомплектовано пункти зосередження пожежного інвентарю та лісові пожежні станції у відповідності до нормативів;
- держлігоспами створено об'єктові резерви ПММ з розрахунку не менше 200 л. на лісництво.

В 2019 році заплановано введення в дію 2 пожежно-спостережних веж (ДП “Зміївське ЛГ” та ДП “Жовтневе ЛГ”, вежі вже встановлено), отримано дозвіл Держлісагентства на придбання ще 1 вежі та 2 телевізійних систем спостереження.

Проведення протипожежних заходів передбачено у обсягах не менше 2018 року.

По ДП “Ізюмське лісове господарство” ведеться робота по внесенню змін в існуючий проект щодо облаштування протипожежних бар'єрів у відповідності з вимогами Правил пожежної безпеки в лісах.

Розпочато ведення профілактичної протипожежної роботи серед населення, в лісових насадженнях оновлено засоби наочної агітації. Організовано ведення профілактичної роботи в засобах масової інформації, в т.ч. репортажі на обласному телебаченні.

Виконуються заходи з відновлення лісових насаджень, які пошкоджені лісовими пожежами. У поточному році завершуються роботи зі створення лісових культур на ділянці, яка була пошкоджена внаслідок вибухів на Балаклійському арсеналі 4 випадки на площі 36,1 га). Створення лісових культур здійснюється за участі районної державної адміністрації, військовослужбовців, працівників ДСНС та школярів шкільного лісництва. Завершується робота по залісненню згарищ 2017 та 2018 років по Красноградському лісгоспу.

Проблемним є те, що впродовж останніх трьох років припинено державне фінансування виконання держлісгоспами лісоохоронних заходів, не виділяються державою кошти на авіаційне патрулювання, поновлення пожежної техніки та утримання працівників державної лісової охорони. Держлісгоспи не мають можливості в повній мірі забезпечити поновлення пожежної техніки. В той же час технічне забезпечення гасіння лісових пожеж часто не відповідає сучасному рівню – так 42 пожежних автомобілі

(82 % від загальної кількості) експлуатуються понад 16 років, частина з них технічно застаріла.

Слід погодитися з думкою Будзінського І.Л. щодо удосконалення чинного законодавства [8] з цього питання, а саме слід прийняти ряд нормативно-правих актів та внести зміни до чинного законодавства. Зокрема:

- 1) прийняти проект наказу Мінагрополітики «Про затвердження Правил пожежної безпеки в лісах України»;
- 2) затвердити проект наказу Мінагрополітики «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту з охорони і захисту лісів»;
- 3) прийняти проект наказу Мінагрополітики «Положення про відомчу охорону»;
- 4) внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 № 1010 «Критеріїв визначення планової діяльності, яка не підлягає оцінці впливу на довкілля, затверджених».

Література

1. Свириденко В.Є., Бабіч О.Г., Швириденко А.Й. Лісова паталогія. Київ : Агропром-видав України. 1999. 172 с.
2. Zibtsev S.V., Goldammer J.G., Robinson S., Borsuk O.A. Fires in nuclear forests: silent threats to the environment and human security. Unasylva. FAO. 2015.
3. Кузик А.Д. Пожежонебезпечні властивості лісових горючих матеріалів. Науковий вісник НЛТУ України, 2014. Вип. 24.4. С. 214-218.
4. Koval I., Sydorenko S. The influence of surface fire on radial and height growth of *Pinus sylvestris* L. in forest-steppe in Ukraine / [Koval I., Sydorenko S.] // Folia Forestalia Polonica. Vol. 61 (2), Instytut Badawczy Leśnictwa Forest Research Institute, Poland. 2019. С. 123–134.

5. Сидоренко С.Г. Оцінювання запасів лісової підстилки як основного наземного горючого матеріалу соснових лісів Лівобережного Лісостепу [С.Г. Сидоренко] // Лісове і садово-паркове господарство. Вип. 14. 12 с.
6. Сидоренко С.Г., Ворон В.П., Мельник Є.Є., Сидоренко А.Г. Особливості формування стиглих деревостанів після низових пожеж [С.Г. Сидоренко, В.П. Ворон, Є.Є. Мельник, Сидоренко А.Г.] / Лісівництво і агролісомеліорація. Вип. 127. 2015. С. 169-176.
7. Держлісагентство вживає низку заходів для запобігання виникненню лісових пожеж. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/derzhlisagentstvo-vzhivaye-nizku-zahodiv-dlya-zapobigannya-viniknennyu-lisovih-pozhezh>
8. Будзінський І.Л. Сучасні виклики, законодавче регулювання та діяльність лісогосподарських підприємств Держлісагентства щодо запобігання та гасіння лісових пожеж. URL: https://tlu.kiev.ua/fileadmin/user_upload/DALRU_Budzinskii_NKS_90419.pdf

References

1. Budzinskyi I.L. Suchasni vyklyky, zakonodavche rehuliuвання ta diialnist lisohospodarskykh pidprijemstv Derzhlisahentstva shchodo zapobihannia ta hasinnia lisovykh pozhezh. URL: https://tlu.kiev.ua/fileadmin/user_upload/DALRU_Budzinskii_NKS_90419.pdf.
2. Derzhlisahentstvo vzhivaie nyzku zakhodiv dlia zapobihannia vynykenniu lisovykh pozhezh. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/derzhlisagentstvo-vzhivaye-nizku-zahodiv-dlya-zapobigannya-viniknennyu-lisovih-pozhezh>
3. Koval I., Sydorenko S.]. The influence of surface fire on radial and height growth of *Pinus sylvestris* L. in forest-steppe in Ukraine / [Koval I., Sydorenko S.] // Folia Forestalia Polonica. Vol. 61 (2), Instytut Badawczy Leśnictwa Forest Research Institute, Poland. 2019. S. 123–134.

4. Kuzyk A.D. Pozhezhonebezpechni vlastyvoli lisovykh horiuchykh materialiv. Naukovyi visnyk NLTU Ukrainy, 2014. Vyp. 24.4. 214-218
5. Svyrydenko V.Ie., Babich O.H., Shvyrydenko A.I. Lisova patalohiia. Kyiv: Ahroprom-vydav Ukrainy. 1999. 172 s.
6. Sydorenko S.H. Otsiniuvannia zapasiv lisovoi pidstylky yak osnovnoho nazemnoho horiuchoho materialu sosnovykh lisiv Livoberezhnoho Lisostepu [S.H. Sydorenko] // Lisove i sadovo-parkove hospodarstvo. Vyp. 14. 12 s.
7. Sydorenko S.H., Voron V.P., Melnyk Ye.Ye., Sydorenko A.H. Osoblyvosti formuvannia styhlykh derevostaniv pislia nyzovykh pozhezh [S.H. Sydorenko, V.P. Voron, Ye.Ye. Melnyk, Sydorenko A.H.] / Lisivnytstvo i ahrolisomelioratsiia. Vyp. 127. 2015. S. 169-176.
8. Zibtsev S.V., Goldammer J.G., Robinson S., Borsuk O.A. Fires in nuclear forests: silent threats to the environment and human security. Unasylva. FAO. 2015.