

РОЗДІЛ III. ГОСПОДАРСЬКЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 34/614.841.41:630*13

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПРОТИДІЇ ЛІСОВИМ ПОЖЕЖАМ

Гулак О.В., к.ю.н., доцент

Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті здійснено аналіз організаційно-правових засобів протидії лісовим пожежам, розкрито поняття «лісової пожежі» та охарактеризовано її шкідливі наслідки. Досліджено стан пожежної безпеки вітчизняних лісів на сучасному етапі розвитку нашої держави; виявлено чинники, особливості та тенденції, які впливають на формування державного механізму засобів протидії лісовим пожежам. Запропоновано певні нормативні зміни, пов'язані з оптимізацією понятійного апарату у галузі реалізації лісової пожежної безпеки.

Ключові слова: організаційно-правові засоби, протидія лісовим пожежам, пожежна безпека лісу, охорона лісу, забезпечення пожежної безпеки лісу.

Гулак Е.В. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЛЕСНЫМ ПОЖАРАМ / Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, Украина

В статье осуществлен анализ организационно-правовых средств противодействия лесным пожарам, раскрыто понятие «лесного пожара» и охарактеризованы его вредные последствия. Исследовано состояние пожарной безопасности отечественных лесов на современном этапе развития нашего государства; выявлены факторы, особенности и тенденции, влияющие на формирование государственного механизма средств противодействия лесным пожарам. Предложены некоторые нормативные изменения, связанные с оптимизацией понятийного аппарата в области реализации лесной пожарной безопасности.

Ключевые слова: организационно-правовые средства, противодействие лесным пожарам, пожарная безопасность леса, охрана леса, обеспечения пожарной безопасности леса.

Gulac E.V. ORGANIZATIONAL AND LEGAL METHODS AGAINST OF FOREST FIRES / National university of life and environmental sciences of Ukraine, Ukraine

The article analyzes of the organizational and legal methods with forest fires, opened the concept of "forest fire" and described its harmful effects.

There has been offered certain regulatory changes associated with the optimization of the conceptual apparatus in the realization sphere of forest fire safety, especially including the author's position on the formulation of the concepts like "fire" and "the consequences of forest fires" in the normative-legal statements.

There has been given the characteristics of our country forests, defined by their features, characteristics and differences with other European countries.

There has been analyzed the state of fire safety of national forests at the present stage of development of our country, identified factors, characteristics and trends that affect on formation of the state machinery against forest fires.

There are many factors what make the state of fire hazard of native forests. First of all it is necessary to mention about dominant anthropogenic, technogenic factors and adverse weather conditions. Besides to this list, in our point of view, it is necessary to include such complex factor as the quality of public fire safety regulator forest.

There has been paid attention on questions of monitoring for the state of fire protection forests. In particular, there has been confirmed such system of supervision and control for weather conditions, sources of heat, presence of flammable materials in the forest and forest fires generally needs to realize fire protection of forests in a way of timely and prompt analyze and response on other hazards, development and implementation of measures the prevention and prompt suppression of forest fires.

There has been done of description of techniques "Detection of forest and steppe fires", developed by the State Institution "Scientific Centre of Aerospace Research of the Earth of the National Academy of Sciences of Ukraine" and necessary for solving problems in the definition of basic informative features of fires on satellite pictures within the territorial and natural systems of Ukraine, and to make mark of fire danger in the forests.

However, there has been made an analyze of deficiencies in making of preventive and proactive fire preventions, control and reveal of fire and interaction during elimination of forest fires.

There has been made a result that fight with forest fires is extremely important and urgent task nowadays an integral part of the state to protect life and health of people of wealth and environment.

Key words: organizational and legal ways, forest fires fight, forest fire safety, protection of forests.

Мусимо констатувати, що з плином часу боротьба з пожежами лише ускладнюється, а соціальні, економічні та екологічні втрати від них лише збільшуються. Усе це змушує людство безперервно удосконалювати методи і засоби боротьби з пожежами, аваріями й катастрофами та їх небезпечними наслідками.

Кодекс цивільного захисту України [1] саму «пожежу» визначає як неконтрольований процес знищення або пошкодження вогнем *майна*, під час якого виникають чинники, небезпечні для *істот* та навколишнього природного середовища. З таким трактуванням ми погодитись не можемо. Зокрема, не зрозуміло, чому «процес знищення або пошкодження вогнем» стосується лише майна, адже і «немайнові» складові можуть підпадати під такий нищівний вплив (наприклад, екосистему, екологію, живі організми тощо складно назвати майном, але вони також піддаються знищенню та пошкодженню). Так само, в юридичному сенсі дискусивним, на нашу думку, є застосування терміна «істоти» в нормативному визначенні правової категорії. Вважаємо за доцільніше в даному контексті застосування поняття «живі організми». Окрім того, «чинники, небезпечні для істот та навколишнього природного середовища» не лише виникають під час самої пожежі, але і можуть призвести до неї.

Таким чином, вважаємо за доцільне удосконалення нормативної позиції, викладеної в п.32 ст.2 Кодексу цивільного захисту України, як можливий варіант, у наступній редакції: «пожежа - неконтрольований процес завдання шкоди вогнем та його наслідками живим організмам, людині та навколишньому природному середовищу, що призводить до фізичних, майнових, соціальних, економічних та екологічних втрат.

Відповідно п.1.3 Правил пожежної безпеки в лісах України [2], лісова пожежа – це стихійне розповсюдження вогню територією лісового фонду. Втім, для більш повного розкриття поняття «лісової пожежі» слід детальніше зупинитись на характеристиці її шкідливих наслідків.

Зокрема, М.В. Удод у своїй монографії наслідки пожежі визначає як пряму і непрямую шкоду, заподіяну небезпечними факторами пожежі, їх вторинними проявами та засобами боротьби з ними інтересам людини, суспільства і держави [3, 21].

У «Правилах обліку пожеж та їх наслідків» [4] можливість наступу шкідливих наслідків трактується як «створення загрози життю та здоров'ю людей» взагалі без приведення узагальненого визначення цього поняття. Так, дана норма фактично нівелює різницю між такими різними категоріями у своїх масштабах та наслідках, як «загоряння» та «пожежа», оскільки стосовно першої можна стверджувати про «загрозу життю та здоров'ю», а щодо другої, безумовно, необхідно констатувати шкоду, яка вже має обліковий еквівалент, насамперед у вигляді соціальних, економічних та екологічних втрат.

Окрім того, саме останні зазначені втрати, пов'язані з ліквідацією лісових пожеж, відновленням деревини та всієї екосистеми лісу, виробничих втрат тощо слід віднести

до непрямої шкоди. Пряму ж – визначити як фізичну, майнову та моральну шкоду, пов'язану з дією небезпечних факторів лісової пожежі.

В основному правовому визначенні пожежі, яке трактує таку як юридичний факт, явище відмінне від загоряння, конкретизація наслідків, а тим паче виділення прямої і непрямої шкоди не потрібні. Достатнім буде вказати лише на наявність шкоди, завданої інтересам окремої людини, держави або всього суспільства [3, 22].

Таким чином, під наслідками лісових пожеж ми розуміємо фізичні, майнові, соціальні, економічні та екологічні втрати, пов'язані з небезпечними факторами лісових пожеж та застосуванням засобів для їх уникнення і знешкодження, які несе людина, суспільство чи держава.

Власники лісів і постійні лісокористувачі зобов'язані розробляти та проводити в установленій строк комплекс протипожежних та інших заходів, спрямованих на збереження, охорону та захист лісів. Перелік протипожежних та інших заходів, вимоги щодо складання планів цих заходів визначаються центральним органом виконавчої влади з питань лісового господарства, органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень.

Загальна площа земель лісового фонду нашої держави становить наразі 10,8 млн. гектарів, з яких лісовою рослинністю вкрито 9,5 млн. гектарів, тобто 15,7% території України. За останні 50 років лісистість зросла майже в 1,5 рази [5]. Ліси по території України розташовані дуже нерівномірно і сконцентровані переважно на Поліссі та в Карпатах. Лісистість у різних природних зонах також має значні відмінності і не досягає оптимального рівня, за якого ліси найкраще впливають на клімат, ґрунти, водні ресурси, протидіють ерозійним процесам.

Порівняно з іншими європейськими країнами Україна відзначається:

- низьким та середнім рівнем лісистості;
- істотними відмінностями лісорослинних умов, методів ведення лісового господарства, використання лісових ресурсів і корисних властивостей лісу в різних природних зонах (Полісся, Лісостеп, Степ, Українські Карпати та гірський Крим);
- переважно екологічним значенням лісів, половина з яких має обмежений режим використання;
- великою часткою лісів, включених до складу територій природно-заповідного фонду (13,7%), що має стійку тенденцію до збільшення;
- багатовідомчою структурою використання лісів (для ведення лісового господарства ліси надано в постійне користування підприємствам, установам та організаціям, що належать до сфери управління різних міністерств, інших органів виконавчої влади);
- наявністю значної площі лісів, що зростають на радіоактивно забруднених землях.

Боротьба з лісовими пожежами – процес складний та вимагає значних людських і матеріальних ресурсів. Незважаючи на постійний моніторинг стану пожежної небезпеки лісових масивів, щорічно внаслідок пожеж пошкоджуються та знищуються тисячі гектарів лісових угідь. За даними, наведеними протягом 2004-2010 рр., в Україні відбулося 28784 лісові пожежі, при цьому площа знищених пожежами лісів становила 32848 га, а матеріальні збитки – майже 295,4 млн. грн. [6].

Аналіз пожежної ситуації в лісах протягом останніх десятиріч дає можливість визначити низку чинників, які формують стан пожежної небезпеки вітчизняних лісів.

Насамперед йдеться про домінуючі *антропогенні фактори* (починаючи від невиконання населенням вимог правил пожежної безпеки при відвідуванні лісу та закінчуючи вчиненням певних злочинних дій (навмисний та ненавмисний підпал)), *техногенні фактори* та *несприятливі погодні умови*. Окрім того, до зазначеного переліку, на нашу думку, необхідно включити і такий комплексний чинник, в основі якого мав би бути проаналізований рівень пожежної небезпеки лісу на основі вищенаведених факторів впливу на досліджуване явище та сформовані дієві механізми їх мінімізації в якості, насамперед, правових, ідейних, ціннісних, освітніх, пропагандистських, інформаційних та організаційних складових, як *якість державного регулятора забезпечення пожежної безпеки лісу*.

У досліджуваному нами питанні чи не основний акцент держави у цілому та відповідних її органів має зосереджуватись на питаннях моніторингу за станом пожежної безпеки лісових масивів. Саме така система спостереження та контролю за погодними умовами, джерелами вогню, наявності займистих матеріалів у лісі та лісовими пожежами загалом покликана реалізовувати пожежну безпеку лісових масивів шляхом своєчасного та оперативного аналізу і реагування на ті чи інші небезпеки, розробкою та здійсненням заходів щодо попередження і оперативного гасіння лісових пожеж.

Оцінка ступеня природної пожежної небезпеки лісів відображається на картах-схемах протипожежних заходів, де кожний лісовий квартал, залежно від класу пожежної небезпеки, забарвлюється в певний колір. Для прогнозування лісових пожеж початковими даними є: клас природної пожежної небезпеки земельних ділянок лісового фонду; клас пожежної небезпеки в лісі за умовами погоди; розташування та площа ділянок лісового фонду, на яких у даний час лісові займисті матеріали можуть горіти при появі джерела вогню; дані про рельєф місцевості; наявність потенційних джерел вогню на перерахованих ділянках лісового фонду, зокрема даних про грозову активність [7].

Про важливість та актуальність питання свідчить і той факт, що Державною установою «Науковий центр аерокосмічних досліджень Землі Інституту геологічних наук Національної академії наук України» здійснена розробка методики «Виявлення лісових та степових пожеж», призначена для вирішення задач по визначенню основних інформативних ознак пожеж на супутникових знімках у межах територіально-природних комплексів України, а також для оцінки стану пожежної небезпеки в лісових масивах та степах [8]. Зокрема, це такі задачі, як:

- Детектування пожеж, визначення місць загоряння;
- Задачі моніторингу та контролю розвитку пожеж;
- Оцінка пожежної небезпеки в межах сезону;
- Прогнозування ризиків виникнення пожеж у довгостроковій перспективі.

Застосування такої методики надає можливість оперативно виявляти пожежі в лісових умовах, чітко визначати локалізацію пожежі та провадити оперативний моніторинг розвитку пожеж. Головні переваги застосування цього методу полягають у тому, що використовуються порівняно малобюджетні дані супутникової зйомки, які водночас покривають значні площі земної поверхні, у тому числі важкодоступні. Застосування аероспостереження або аерозйомки вимагає значних коштів та має менші площі покриття.

Методика орієнтована на аналіз спектральних характеристик підстилаючої поверхні за космічними знімками, що в значній мірі дозволяє виключити суб'єктивний фактор при визначенні пожеж, провадити оперативний моніторинг більш дешевими засобами, а

також використовувати можливості комп'ютерних технологій і сучасного математичного апарату.

Методика дозволяє оперативно, з мінімальними витратами часу, коштів та людських ресурсів отримати достовірну інформацію про виникнення, розвиток і масштаби лісових та степових пожеж, створити обґрунтовані прогнози розвитку та визначити очікувані наслідки. Вона може бути застосована структурами Державної служби України з надзвичайних ситуацій [9] та організаціями, які виконують природоохоронні, лісоохоронні та лісовпорядкувальні роботи, для моніторингу стану лісів, особливо в межах важкодоступних районів і територій з підвищеним рівнем пожежної небезпеки.

Наразі вже існують приклади успішного впровадження даної методики в нашій державі. Так, Науковий центр аерокосмічних досліджень Землі НАН України здійснив супровід та апробацію даної методики починаючи з 2006 року в якості дослідної експлуатації в Черкаській Академії пожежної безпеки ім. Героїв Чорнобиля [9].

Маємо констатувати, що існування цілого комплексу факторів, загальної характеристики яких ми торкнулись досить поверхньо, нівелює намагання в повній мірі забезпечити вирішення важливого не лише для нашої держави, але і для всієї світової громадськості, завдання щодо запобігання лісовим пожежам і мінімізації збитку від них. До таких, на думку В.В. Деки, Д.С. Кріса, та О.І. Лозинського, належать фінансові, соціальні, організаційні та лісоекологічні чинники, а саме: недостатня кількість засобів для забезпечення протипожежної безпеки лісів і зменшення об'ємів протипожежної профілактичної роботи; підвищення інтенсивності відвідування лісу населенням з метою збору грибів, ягід, лікарської сировини у зв'язку з погіршенням соціально-економічної ситуації; повне або часткове припинення нагляду і охорони радіаційного забруднених лісів у зонах відчуження і, внаслідок цього, збільшення кількості лісових займистих матеріалів у насадженнях; погіршення загального протипожежного стану лісів.

Ми, у свою чергу, у цілому погоджуючись із думкою авторів, вважаємо, що: 1) кількість засобів для забезпечення протипожежної безпеки лісів і об'єми протипожежної профілактичної роботи в нашій державі лише зростають. Утім не так важлива їх кількість, як якість, яка дійсно потребує удосконалення; 2) усі вищеперераховані чинники ми відносимо до такого загального, як «якість державного регулятора забезпечення пожежної безпеки лісів»; 3) вважаємо некоректним кореляцію такого чинника, як підвищення інтенсивності відвідування лісу населенням з метою збору грибів, ягід, лікарської сировини з погіршенням соціально-економічної ситуації та прямим впливом на пожежну безпеку лісу, оскільки ще в недалекому минулому набагато більша кількість населення відвідувала лісові масиви саме для забезпечення вказаних потреб; 4) одним із найбільш вагомих факторів вірогідності спричинення лісових пожеж, насамперед, вважаємо стрімке підвищення температури повітря, і не лише в літній період, у цілому на планеті та зокрема в нашій державі.

Забезпечення надійної охорони лісів від пожеж стає неможливим без належної матеріально-технічної бази, яка б включала високоефективні засоби виявлення та гасіння пожеж. Деякою мірою цим вимогам відповідають лісові пожежні станції (пожежні депо), які підпорядковані Держлісагенству України. Наразі в Україні працює 226 таких пожежних станцій. Їх оснащення складає: 437 пожежних автомобілів, 17 пожежних агрегатів ВПЛ-149 та 1 – ТЛП-55, 9 ґрунтометів ГТ-3 та 73 АЛФ-10, 8 автомобільних лісових пожежних поїздів АЛП-15, 5 смугопрокладачів, 38 зйомних цистерн (ЦОС), більше 1700 ранцевих вогнегасників різних типів, 599 мотопомп та майже 50 тисяч погонних метрів пожежних рукавів, 3036 радіостанцій. Для своєчасного виявлення лісових пожеж споруджено 402 пожежнопостережні вишки та щогли, з яких 30 оснащені телевізійними установками ПТУ-59 [10].

Щороку пожежною охороною [11; 12] проводиться підготовка до пожежонебезпечного періоду: разом з місцевими радами розробляються та затверджуються оперативномобілізаційні плани на випадок виникнення великих лісових пожеж, держлісгоспами прокладаються протипожежні розриви та мінералізовані смуги, здійснюється догляд за смугами та розривами, які було прокладено раніше.

З метою покращення взаємодії підрозділів пожежної охорони у випадку виникнення великих та складних лісових пожеж свого часу була розроблена «Інструкція про порядок взаємодії підрозділів Мінлісгоспу України і Державної пожежної охорони України під час гасіння лісових пожеж» [10].

Оперативність гасіння лісових пожеж, а також координацію роботи авіаційних та наземних служб має забезпечувати спеціальна диспетчерська служба. Її завданням є збір та передача інформації про лісові пожежі, що надходить з лісництва до спеціального центрального органу виконавчої влади.

Разом із тим, великі лісові пожежі, виникаючі на вітчизняних теренах, засвідчили наявність певних недоліків при проведенні профілактичних та попереджувальних протипожежних заходів, реагуванні на виявлені загорання та взаємодії при ліквідації пожеж.

Зокрема, продовжують мати місце випадки несвоєчасного та необ'єктивного інформування територіальних органів Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Державного агентства лісових ресурсів України з боку лісокористувачів про виникнення та масштаби пожеж в лісових масивах, що в свою чергу унеможливує подання своєчасної інформації центральним органам виконавчої влади та прийняття оперативних рішень щодо залучення додаткових сил і засобів для ліквідації пожеж.

Обласними управліннями лісового та мисливського господарства не завжди вживаються належні заходи щодо прийняття облдержадміністраціями рішень про заборону відвідування лісів населенням та в'їзду до них транспортних засобів у період високої пожежної небезпеки.

Таким чином, протидія лісовим пожежам є надзвичайно важливим, актуальним завданням сьогодення та невід'ємною частиною державної діяльності щодо охорони життя та здоров'я людей, національного багатства і навколишнього природного середовища.

Покращення фінансування галузі, організація на новостворених лісових масивах протипожежних станцій, заміна морально застарілого обладнання – ті заходи, що допоможуть уберегти наші ліси від вогню.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 2 жовтня 2012 р. № 5403 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
2. Про затвердження Правил пожежної безпеки в лісах України: Наказ Державного комітету лісового господарства України від 27 грудня 2004 р. № 278 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dklg.kmu.gov.ua>.
3. Удод М.В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення пожежної безпеки в Україні: монографія / М.В. Удод. – Донецьк: Норд-Прес, 2005. – 249 с.
4. Правила обліку пожеж та їх наслідків: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 1994 р. № 58 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 42. – Ст. 161.
5. Екологічне право України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://imanbooks.com/book_264_page_120.

6. Інформаційна система моніторингу за станом пожежної безпеки лісових масивів [Електронний ресурс] / [Курсанти В.В. Дека, Д.С. Кріса, викл. О.І. Лозинський]. – Львівський ДУБЖД Львівський державний університет безпеки життєдіяльності. – Режим доступу: <http://www.ubgd.lviv.ua>.
7. Жолобок Г.М. Вітчизняний досвід супутникового моніторингу лісових масивів України [Електронний ресурс] / Г.М. Жолобок. – Режим доступу: <ftp://ftp.mao.kiev.ua>.
8. Виявлення лісових та степових пожеж: методика вирішення тематичної задачі [Електронний ресурс] // Державна установа «Науковий центр аерокосмічних досліджень землі інституту геологічних наук національної академії наук України». – Режим доступу: <http://www.casre.kiev.ua>.
9. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
10. Лісова пожежа: Причини виникнення: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/>.
11. Про затвердження Положення про державну лісову охорону: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 976: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dklg.kmu.gov.ua>.
12. Щодо забезпечення охорони лісів від пожеж: Наказ Державного комітету лісового господарства України від 1 серпня 2010 р. № 248 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dklg.kmu.gov.ua>.