

# ПРОБЛЕМИ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

УДК 349.6(477):630.43(4)

DOI: 10.37772/2309-9275-2019-2(13)-15

ЛЮБЧИЧ А. М.

к.ю.н., учений секретар НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6492-4179>

Scopus ID: 57208055373

СИДОРЕНКО С. Г.

к.с.-г.н., старший науковий співробітник лабораторії екології лісу Українського науково-дослідного інституту лісового господарства та агролісомеліорації ім. Г. М. Висоцького

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5972-0067>

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ЛІСІВ ВІД ПОЖЕЖ: ДОСВІД ЄВРОПИ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті здійснено аналіз стану основних нормативно-правових актів чинного вітчизняного та міжнародного законодавства. Розкриті деякі аспекти правового регулювання охорони лісів від пожеж. Зазначено, що вдосконалення нормативної бази з лісопожежної тематики є ключовим та нагальним аспектом для розвитку держави.

**Ключові слова:** Європа, лісове право, лісові пожежі, охорона лісів, правове регулювання.

**Постановка проблеми.** Ліси виконують низку ключових екологічних, соціальних та економічних функцій. Ліс комплексно впливає на довкілля підтримуючи біорізноманіття, забезпечуючи стале киснепродукування, депонування значних обсягів вуглецю та виконання низки захисних функцій. Наростаючий вплив пожеж на ліси, збільшення частоти та масштабів лісових пожеж, змушує визнати, що саме комплексний підхід, який включає удосконалення практик протипожежної профілактики, прогнозування виникнення та поведінки пожеж, їх раннього виявлення, зонування територій за уразливістю до ландшафтних пожеж, робота з громадськістю, вдосконалення нормативної бази, яка регулює виконання перерахованих складових на європейському рівні – є найефективнішим способом щодо пом'якшення наслідків від пожеж. Європейський Союз ще не має єдиної лісової політики, але він здійснив низку заходів для підтримки лісів та лісового господарства. Різні генеральні дирекції Європейської комісії беруть участь у розробці та моніторингу заходів у сфері забезпечення інформацією, запобігання, виявлення, гасіння пожеж та відновлення постраждалих екосистем.

**Стан вивчення проблеми.** Зобов'язання з лісо-відновлення після рубок головного користування,

санітарних рубок після лісових пожеж, захворювань чи внаслідок вітровалів та вітроломів є сталою практикою європейських суспільств та важливим аспектом у відносинах між власниками лісів та суспільством. Свого часу цьому питанню приділяли увагу науковці: Е. М. Гуліда, О. В. Гулак, В. В. Дека, Д. С. Кріса, О. І. Лозинський та ін.

Швидкі темпи інноваційних змін призвели до того, що сучасне суспільство все більше цікавиться темпами та наслідками зникнення лісів та неконтрольованою зміною землекористування – лісових земель на сільськогосподарські, урбанізацією та індустріалізацією, що може мати негативні наслідки для їх існування та забезпечення ними екосистемних послуг. Обов'язкове лісовідновлення є важливим питанням лісового законодавства європейських країн.

**Мета дослідження.** Метою статті є аналіз аспектів правового регулювання охорони лісів від пожеж. При цьому окрема увага буде зосереджена на порівняльно-правовому дослідженні охорони лісів в Україні та країнах європейського простору.

**Викладення основного матеріалу.** Відповідно до ст. 13 Конституції України ліс, як і інші природні ресурси України (земля, води, надра), є національним надбанням, яке є об'єктом права власності україн-

ського народу. Наразі загальна площа земель лісового фонду України становить 10,8 млн га, з яких лісовою рослинністю вкрито 9,5 млн га, тобто 15,7 % території нашої країни [1].

Важливість лісів відображається в національному лісовому законодавстві, а саме у національних лісових програмах, що розробляються та впроваджуються в європейських країнах протягом останніх кількох років. Останнім часом зміни, що відбуваються в країнах Центральної та Східної Європи, вимагають перегляду політичної та законодавчих основ лісового сектору. Встановлено основні правила взаємодії лісів із суспільством, враховуючи досвід минулого, а також західноєвропейських країн.

Зобов'язання Генеральної дирекції з навколишнього середовища щодо запобігання та контролю лісових пожеж містили в собі основні переваги для вирішення нагальних проблем. Постанова 1992 року передбачала правову базу для конкретних заходів, присвячених запобігання лісових пожеж між 1992 та 2002 роками. Цей інструмент пов'язував запобігання на місцях та моніторинг пожеж та підтримував національні зусилля з відновлення лісів після пожеж. Це допомогло скоординувати зусилля щодо запобігання лісовим пожежам та на основі даних моніторингу дозволило поглибити знання про режими лісових пожеж в країнах Європи. Незважаючи на це через порівняно невеликий обсяг фінансової підтримки ЄС програма мала обмежені результати її дія закінчилася 31 грудня 2002 року [2].

На думку В. П. Печулюка, правове регулювання у сфері лісового господарства України не можна назвати оптимальним і таким, що відповідає міжнародним стандартам [3, с. 3]. У цьому контексті слід погодитися з міркуваннями науковців про те, що важливим кроком на шляху забезпечення пожежної безпеки вітчизняних лісів є повноцінне функціонування такої системи моніторингу на центральному, регіональному, місцевому і локальному рівнях, відповідна їй інформаційна реалізація з урахуванням особливостей окремого регіону щодо рівня пожежної безпеки лісу в той чи інший період часу та координація і взаємодія спільних зусиль визначених органів влади, місцевого самоврядування та громадськості щодо мінімізації рівня небезпеки чи пом'якшення наслідків пожеж [4].

Питання охорони лісів від пожеж в цілому по Україні регулюються низкою законів і підзаконних нормативних актів: Лісовий кодекс України; Кодекс цивільного захисту України; Постанова КМУ від 16.09.2009 р. № 976 «Положення про державну Лісову охорону»; Постанова КМУ від 24.03.2004 р.

№ 368 «Порядок класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями»; Постанова КМУ від 27.07.1995 р. № 555 «Санітарними правилами в лісах України»; Наказ Держлісагентства 27.12.2004 р. № 278 «Правила пожежної безпеки в лісах України»; Наказ Держлісагентства 28.12.2005 р. № 526 «Положення про лісові пожежні станції»; Наказ Держлісагентства 12.03.2007 р. № 89/132 «Інструкція про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Держкомлісгоспу України і пожежно-рятувальних підрозділів оперативного-рятувальної служби цивільного захисту МНС України під час гасіння лісових пожеж»; наказ Держкомлісгоспу України від 27.12.2004 р. № 278 «Правилами пожежної безпеки в лісах України».

Інформація, яка міститься в них може сформувати тільки узагальнену картину, але в той же час не дає можливості приймати оперативні рішення. Зокрема, в Правилах пожежної безпеки в лісах України № 278 зазначено, що гасіння пожеж проводиться спеціально навченими підрозділами ДСНС, але на практиці це не зовсім так. Гасіння всіх лісових пожеж здійснюється лісовою охороною, а у разі лісових пожеж рівня надзвичайної ситуації до них приєднуються сили ДСНС, але фактичне керівництво гасінням залишається за лісовою охороною. Перелік водойм не дає результатів без ув'язки з дорогами, якими вода може бути доставлена, і часом доставки води. Для наявності оперативних даних доступності води в тому чи іншому районі необхідно створення комп'ютерної системи підтримки прийняття рішень, яка наразі відсутня.

Свого часу був запропонований Ю. М. Марчуком проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення охорони лісів від пожеж та захисту їх від шкідників і хвороб» (2007 р.) [5]. Вказаний Проект було розроблено на виконання вимог статей 37, 64, 86 Лісового кодексу України, постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2006 р. № 208-р «Про схвалення Концепції реформування та розвитку лісового господарства». При цьому його так і не прийняли, хоча були запропоновані доречні пропозиції. Зокрема, він сприятиме покращенню стану охорони лісів від пожеж та захисту їх від шкідників і хвороб, вчасному проведенню профілактичних протипожежних заходів, організації виявлення та ліквідації лісових пожеж у початковій стадії, забезпеченості власників лісів та постійних лісокористувачів протипожежною технікою і засобами пожежогасіння, підвищенню продуктивності лісів, посиленню їх екологічних, естетичних, виховних та інших функцій, сприятиме стабілізації навколишнього природного середовища.

Окремо зазначимо, що низка нормативно-правових актів, які регулюють питання протипожежної охорони лісів, питання щодо забезпечення належного санітарного стану лісів, здійснення заходів, направлених на їх оздоровлення, запобігання виникнення та поширення осередків шкідників і хвороб лісу тощо у більшості випадків не відповідають нормам Європейського законодавства. А також, містять норми, які суперечать чинному національному законодавству та не відповідають актуальності і вимогам сьогодення [6].

З огляду на вищевикладене, міжнародні документи, які охоплюють аспекти співпраці в галузі лісових пожеж – це дев'ять міжнародних угод плюс чотири акти Європейського Співтовариства [7]. Такі як:

1. Гана / Провінція Британська Колумбія (Канада). Меморандум про взаєморозуміння між урядом Республіки Гана та урядом Британська Колумбія, 1999 р. (Про навчання та консультації щодо гасіння пожеж).

2. Фінляндія / Буркіна-Фасо. Угода між урядом Фінляндської Республіки та урядом Буркіна-Фасо про підтримку Фінляндії в боротьбі з ландшафтними пожежами, 1998 р.

3. Індонезія та Малайзія. Стандартні процедури Меморандуму про взаєморозуміння щодо стихійних лих між Індонезією та Малайзією. Це документ, що встановлює порядок здійснення Меморандуму про взаєморозуміння.

4. Греція - Китай, Угода між Міністерством сільського господарства Грецької Республіки та Державною адміністрацією КНР про співробітництво у галузі лісового господарства, червень 2002 року.

5. Туреччина – Узбекистан, Протокол, пов'язаний з лісовим господарством між Міністерством лісового господарства Турецької Республіки та Міністерством лісового господарства Республіки Узбекистан, 1997 рік.

6. Нікарагуа – Коста-Ріка, Міжнародна угода про співпрацю в боротьбі з лісовими пожежами, 1996 рік.

7. Кіпр – Ліван, Морроко – Сирія – Туніс, Проект міжнародного співробітництва Угода у сфері обміну інформацією про лісові пожежі та їх запобігання в Середземноморському районі, 1996 р.

8. Ліван – Франція, Проект Угоди про захист лісів від лісових пожеж у рамках співпраці з Францією, 1997р.

9. Рішення Ради Європейського Союзу від 2 жовтня 2001 року про створення механізму громади для сприяння посиленій співпраці у сфері цивільного захисту.

10. Регламент Ради Європейського Союзу № 2158/92 від 23 липня 1992 р. про захист лісів громади від пожеж.

11. Регламент Комісії № 804/94 від 11 квітня 1994 р., що встановлює деякі детальні правила застосування Регламенту Ради № 2158/92 щодо інформаційних систем лісових пожеж.

12. Регламент Комісії № 1727/1999 від 28 липня 1999 р., що встановлює деякі детальні правила застосування Регламенту Ради № 2157/92 про захист лісів Співтовариства від пожеж.

13. Регламент Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 2152/2003 від 17 листопада 2003 року щодо моніторингу лісів та екологічної взаємодії у Співтоваристві.

На наш погляд, очевидно, що лісові пожежі негативно впливають на регіон екологічно та економічно, а також загрожують налагодженим міжнародним відносинам, зважаючи на виникнення транскордонних пожеж, які вимагають чіткої координації зусиль сусідніх країн. Обґрунтована пожежна політика, підкріплена ефективним законодавством та правилами, є життєво важливою для будь-яких зусиль з управління пожежами. Пріоритети включають забезпечення лідерства у сфері управління пожежами, досягнення регіональної співпраці та координації, встановлення відповідних стандартів та забезпечення належних фінансальних ресурсів, технологій та навчання. З огляду на те, що загальні правила вже існують у національному законодавстві про ліси у багатьох європейських країнах, окремі положення вимагають гармонізації. Результати дослідження можуть бути використані як основа для подальшого порівняння національної лісової політики та законодавства на практиці, що продемонструє їх внесок у сталий розвиток регіону.

**Висновки.** Отже, виходячи з вищезазначеного, на підставі міжнародних нормативно-правових актів слід врахувати рекомендації ФАО щодо майбутніх дій щодо правових аспектів управління лісовими пожежами в Україні:

регулярно оновлювати інформацію про міжнародні угоди та національне законодавство;

додатково розробити план розробки міжнародних угод та розробити нові контури відповідних оперативних вказівок та операційних планів; включаючи пожежну логістику;

подальший перегляд та оцінка національного законодавства щодо лісових пожеж;

розробити керівні принципи для формування національного законодавства щодо лісових пожеж.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Екологічне право України: підручник. URL: [http://imanbooks.com/book\\_264\\_page\\_120](http://imanbooks.com/book_264_page_120).
2. Печуляк В. П. Відносини у сфері лісового господарства: організаційно-правові аспекти державного регулювання: монографія. Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2011. 352 с.
3. Bauer J., Kniivilä M., Schmithüsen F. Forest Legislation In Europe: How 23 Countries Approach The Obligation To Reforest, Public Access And Use Of Non-Wood Forest Products. *United Nations*. Geneva, 2004. URL: <http://www.fao.org/3/a-ae892e.pdf>.
4. Гулак О.В. Забезпечення пожежної безпеки лісових масивів на сучасному етапі розвитку нашої держави. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2013. Вип. 182. Ч. 2. URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Pravo/article/viewFile/2906/2845>
5. Про затвердження Порядку здійснення охорони лісів від пожеж та захисту їх від шкідників і хвороб: проект постанови Кабінету Міністрів України. 2007. URL: <https://agro.me.gov.ua/ua>.
6. Усеня В. В., Зібцев С. В., Сошенський О. М., Корень В. А. Аналіз законодавства республіки Білорусь і України, що регламентує охорону лісів від пожеж у зоні відчуження. *Лісова і садово-паркове господарство*. 2018. № 14 URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Lis/article/view/12641>
7. Jurvélius M. Legal Frameworks for Forest Fire Management: International Agreements and National Legislation. *Proceedings of the Second International Symposium on Fire Economics, Planning, and Policy: A Global View*. P. 127-145. URL: [https://www.fs.fed.us/psw/publications/documents/psw\\_gtr208en/psw\\_gtr208en\\_127-146\\_jurvelius.pdf](https://www.fs.fed.us/psw/publications/documents/psw_gtr208en/psw_gtr208en_127-146_jurvelius.pdf)

## REFERENCES

1. Ekolohichne pravo Ukrainy. URL: [http://imanbooks.com/book\\_264\\_page\\_120](http://imanbooks.com/book_264_page_120) [in Ukrainian].
2. Pechuliak V.P. (2011). Vidnosyny u sferi lisovoho hospodarstva: orhanizatsiino-pravovi aspekty derzhavnoho rehuliuвання: monohrafiia. Irpin: Natsionalnyi universytet DPS Ukrainy [in Ukrainian].
3. Bauer J., Kniivilä M., Schmithüsen F. (2004). Forest Legislation In Europe: How 23 Countries Approach The Obligation To Reforest, Public Access And Use Of Non-Wood Forest Products. *United Nations*. Geneva. URL: <http://www.fao.org/3/a-ae892e.pdf> [in English].
4. Hulak O.V. (2013). Zabezpechennia pozhezhnoi bezpeky lisovykh masyviv na suchasnomu etapi rozvytku nashoi derzhavy. *Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy – Scientific Bulletin of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, issue 182, part 2*. URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Pravo/article/viewFile/2906/2845> [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia Poriadku zdiisnennia okhorony lisiv vid pozhezh ta zakhystu yikh vid shkidnykiv i khvorob: proiekt postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy (2007). URL: <https://agro.me.gov.ua/ua> [in Ukrainian].
6. Usenia V. V., Zibtsev S. V., Soshenskyi O. M., Koren V. A. (2018). Analiz zakonodavstva respubliky Bilorus i Ukrainy, shcho rehlementuie okhoronu lisiv vid pozhezh u zoni vidchuzhennia. *Lisove i sadovo-parkove hospodarstvo – Forestry and landscape gardening, 14*. URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Lis/article/view/12641> [in Ukrainian].
7. Jurvélius M. Legal Frameworks for Forest Fire Management: International Agreements and National Legislation. *Proceedings of the Second International Symposium on Fire Economics, Planning, and Policy: A Global View*. P. 127–145. URL: [https://www.fs.fed.us/psw/publications/documents/psw\\_gtr208en/psw\\_gtr208en\\_127-146\\_jurvelius.pdf](https://www.fs.fed.us/psw/publications/documents/psw_gtr208en/psw_gtr208en_127-146_jurvelius.pdf) [in English].

ЛЮБЧИЧ А. М.

кандидат юридических наук, ученый секретари НИИ правового обеспечения инновационного развития  
НАПрН Украины

СИДОРЕНКО С. Г.

кандидат сельскохозяйственных наук, старший научный сотрудник лаборатории экологии леса Украинского  
научно-исследовательского института лесного хозяйства и агролесомелиорации им. Г. Н. Высоцкого

В статье осуществлен анализ основных нормативно-правовых актов действующего отечественного и международного законодательства. Раскрыты некоторые аспекты правового регулирования охраны лесов от пожаров.

Отмечено, что совершенствование нормативной базы по лесопожарной тематике является ключевым и актуальным аспектом для развития государства.

**Ключевые слова:** Европа, лесное право, лесные пожары, охрана лесов, правовое регулирование.

LIUBCHYCH A.

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

SYDORENKO S.

PhD, Senior Researcher at laboratory of Forest Ecology, Ukrainian Research Institute of Forestry and Forest Melioration named after G. M. Vysotsky

## LEGAL REGULATION OF FOREST FIRE PROTECTION: THE EUROPEAN EXPERIENCE FOR UKRAINE

**Problem setting.** The article analyzes the status of the main normative legal acts in force, both domestic and international legislation. Some aspects of the legal regulation of forest fire protection are revealed. It is noted that Improvement of the forestry regulatory framework is a key and essential aspect for the development of an advanced state.

**Analysis of recent researches and publications.** Commitment to reforestation after logging, sanitary felling after forest fires, diseases or as a result of winds and sailboats is a sustainable practice in European societies and an important aspect in the relationship between forest owners and society. At one time, this issue was paid attention to scientists: E.M. Gulid, O.V. Gulak, V.V. Deca, D.S. Chris, O.I. Lozynsky and so on.

**Target of research.** The purpose of the article is to analyze the aspects of legal regulation of forest protection against fires. Special attention will be paid to comparative legal research on forest protection in Ukraine and European countries.

**Article's main body.** According to Art. 13 of the Constitution of Ukraine forest, like other natural resources of Ukraine (land, water, subsoil), is a national property that is the object of property rights of the Ukrainian people. Currently, the total land area of the forest fund of Ukraine is 10.8 million hectares, of which 9.5 million hectares is covered with forest vegetation, that is 15.7% of the territory of our country.

According to V.P. Pechulyuk, legal regulation in the field of forestry in Ukraine cannot be called optimal and in line with international standards. In this context, scientists should agree that the important step in ensuring the fire safety of domestic forests is the full functioning of such monitoring system at the central, regional, local and local levels, its appropriate informational implementation, taking into account the specific features of individual regions regarding the level of fire safety. Forests at one time or another and the coordination and interaction of joint efforts by designated authorities, local governments and the public to minimize fire safety or mitigation.

In view of the above, international instruments covering aspects of cooperation in the field of forest fires are few international agreements and acts of the European Community. Such as:

1. Ghana / Province of British Columbia (Canada). Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Ghana and the Government of British Columbia, 1999 (On fire fighting training and advice).

2. Finland / Burkina Faso. Agreement between the Government of the Republic of Finland and the Government of Burkina Faso on Finland's support in the fight against landscape fires, 1998

3. Indonesia and Malaysia. Standard Procedures for a Memorandum of Understanding on Disasters between Indonesia and Malaysia. This is the document that sets out the procedure for implementing the Memorandum of Understanding and so on.

**Conclusions and prospects for the development.** Therefore, based on the above, on the basis of international regulations, the FAO's recommendations regarding future actions on the legal aspects of forest fires management in Ukraine should be taken into account: regularly update information on international agreements and national legislation; further develop a plan for the development of international agreements and develop new contours of relevant operational guidelines and operational plans; including fire logistics; further review and evaluation of national forest fire legislation; to develop guidelines for the formulation of national legislation on forest fires.

**Keywords:** Europe, forest law, forest fires, forest protection, legal regulation.

Любчич А. М., Сидоренко С. Г. Правове регулювання охорони лісів від пожеж: досвід Європи для України. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: [http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Liubchych\\_Sydorenko13.pdf](http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Liubchych_Sydorenko13.pdf).