



EUROSAI

Working Group on the Audit of Funds
Allocated to Disasters and Catastrophes



2024



СПІЛЬНИЙ ЗВІТ

про результати паралельного аудиту
збереження лісів від пожеж



The Accounting Chamber
Supreme Audit Institution of Ukraine



VALSTYBĖS
KONTROLĖ
NAO OF LITHUANIA





ВИЩІ ОРГАНИ АУДИТУ — УЧАСНИКИ ПАРАЛЕЛЬНОГО АУДИТУ



РАХУНКОВА ПАЛАТА
Голова Ольга ПІЩАНСЬКА



ДЕРЖАВНИЙ АУДИТОРСЬКИЙ ОФІС ГРУЗІЇ
Генеральний аудитор Цотне КАВЛАШВІЛІ



НАЦІОНАЛЬНИЙ АУДИТОРСЬКИЙ ОФІС ЛИТВИ
Генеральний аудитор Міндаугас МАЦІАУСКАС





ЗМІСТ

ВСТУП	4
ОГЛЯД СИТУАЦІЇ В КРАЇНАХ-УЧАСНИЦЯХ	7
СПІЛЬНІ ВИСНОВКИ	12
СПІЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ	13
КРАЦІ ПРАКТИКИ	14
ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ НАЦІОНАЛЬНИХ АУДИТІВ	15
Державний аудиторський офіс Грузії	15
Національний аудиторський офіс Литви	22
Рахункова палата	37



ВСТУП

Лісові пожежі становлять серйозну загрозу для екосистем, життя та здоров'я людей, а також економіки. У сучасних умовах, коли зміна клімату впливає на частоту й інтенсивність пожеж, ефективне управління лісовими ресурсами та вжиття заходів із запобігання пожежам стає надзвичайно важливим завданням для державних органів і міжнародної спільноти.

У 2023 році лісові пожежі в Європі знищили понад 504 002 га лісів та природних угідь (2022 рік — 837 202 га). Найбільше постраждали країни Середземномор'я, зокрема Греція, Іспанія та Португалія, де були зафіксовані численні великі пожежі (поблизу м. Александруполіса, Греція, пожежею знищено 96 000 га¹). Пожежі влітку 2023 року призвели до викидів приблизно 20 мегатонн CO₂, що еквівалентно третині річних викидів міжнародної авіації ЄС.



Рис. 1. Сліди пожеж, що утворилися внаслідок лісових пожеж у пожежонебезпечний сезон 2023 року.

Джерело: Advance report on Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2023.

¹ Advance report on Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2023. [Електронний ресурс.] Доступний з: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC137375>.



За даними Інституту світових ресурсів², щорічна площа лісових пожеж з 2001 по 2023 рік зросла приблизно на 5,4%, або майже на 6 млн га. Для порівняння, ця площа майже дорівнює розміру території Хорватії.

У 2001 році у загальній структурі світових втрат деревного покриву втрати від пожеж становили приблизно 20%. На сьогодні ця частка зросла до 33%, а це більше ніж втрати деревного покриву від гірничої промисловості і лісозаготівлі.

Зазначене насамперед зумовлене зміною клімату та іншими екологічними факторами. Зростання температур і тривалі періоди посухи роблять ліси вразливішими до пожеж, якими знищуються великі площі лісового покриву, і, як наслідок, втрачається біорізноманіття, руйнуються екосистеми, погіршується якість повітря. Це негативно впливає на здоров'я населення та призводить до значних економічних втрат.

З огляду на важливість запобігання виникненню лісових пожеж та мінімізації їх наслідків, секретаріат **Робочої групи EUROSAI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф** (далі — Робоча група), ініціював проведення паралельного аудиту щодо збереження лісів від пожеж. Після розгляду пропозиції членами Робочої групи до участі в аудиті долучилися ВОА Грузії, Литви та України, які надали матеріали проведених аудитів за тематикою, пов'язаною із захистом лісів від пожеж.

ВОА Грузії проведено аудит ефективності управління (попередження, готовності) надзвичайними ситуаціями, спричиненими лісовими пожежами. Цей аудит, що охоплював період 2017–2019 років, перевіряв протипожежні заходи та заходи готовності, а також ефективність скоординованих дій уряду.



ВОА Литви у 2021 році проведено аудит ефективності пожежних сил щодо зменшення кількості пожеж та збитків від них. Мета цього аудиту — оцінити, чи пожежна безпека належно організована, щоб захистити людей і майно від пожеж.

У 2022 завершено аудит захисту лісових ресурсів Литви, мета якого — оцінити, чи охороняються ліси та лісові середовища існування, що становлять інтерес для Європейського Співтовариства.



ВОА України в 2023–2024 роках проведено аудит ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на ведення лісового і мисливського господарства, охорону і захист лісів у лісовому фонді України.

Цей аудит охоплює як 2020 та 2021 роки, так і період відкритої військової агресії Російської Федерації проти України — 2022 рік та I півріччя 2023 року, коли лісова галузь стала особливо уразливою перед різними загрозами, такими як лісові пожежі, незаконні вирубки, мінування територій лісів тощо. Одне з питань аудиту — як забезпечується ведення лісового і мисливського господарства, охорона і захист лісів у лісовому фонді, у тому числі збереження лісів від пожеж.



² The Latest Data Confirms: Forest Fires Are Getting Worse. [Електронний ресурс.]
Доступний з: <https://www.wri.org/insights/global-trends-forest-fires>.



Як зазначається в Керівництві (GUID) 9000 «СПІЛЬНІ АУДИТИ МІЖ ВОА», обмін інформацією та отриманим досвідом розширює горизонти та відкриває новий погляд на дії власного уряду порівняно з іншими, а також стає життєво важливим для вищих органів аудиту.

Відповідно, **метою цього паралельного аудиту** є оцінка стану управління лісами та ефективності заходів, спрямованих на запобігання, підготовку до надзвичайних ситуацій та боротьбу з лісовими пожежами у трьох країнах: Грузії, Литві та Україні.



ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ЛІСОВИХ ПОЖЕЖ В УКРАЇНІ, ГРУЗІЇ ТА ЛИТВІ

В Україні, Грузії та Литві різні площа лісів, місцевість, на якій вони зростають, та рівень лісистості. Це впливає на підходи до управління лісовими ресурсами, їх збереження, охорони та використання. Водночас лісові пожежі є значним викликом як для України (особливо в період відкритої військової агресії Російської Федерації проти України, яка триває з лютого 2022 року), так і Грузії і Литви.



Джерело: за даними вебресурсу GLOBAL FOREST WATCH

Аналіз даних вебресурсу «Our World in Data»³ за період 2012–2024 років показує, що Україна, Грузія та Литва стикаються з різними викликами, пов'язаними з лісовими пожежами.

³ Wildfires. Explore global and country-level data on the extent of wildfires and how they've changed over time. [Електронний ресурс.] Доступний з: <https://ourworldindata.org/wildfires>.



В Україні за цей період найбільші площі лісових пожеж були зафіксовані у 2014 та 2015 роках: вогнем було охоплено понад 2 млн га лісів (рис. 2), що становило майже 3% загальної площі країни (рис. 4). У 2024 році в Україні вогнем було охоплено понад 1,5 млн га лісів, значна частина яких на сході країни, де ведуться бойові дії. Середня площа горіння під час однієї пожежі в Україні становить у середньому майже 8 тис. га (у 2022 році близько 10 тис. га (рис. 3)).

У Грузії, яка розташована в гірській місцевості, інтенсивність пожеж також зростає. Використання сільськогосподарських земель, підпали та зміна клімату є основними причинами виникнення лісових пожеж у цій країні.

Щорічна площа лісових пожеж, з 2012 по 2024 рік

Площа охопленої лісовими пожежами га. Дані за 2024 рік є неповними й востаннє оновлювалися 9 жовтня 2024 року.

Our World in Data

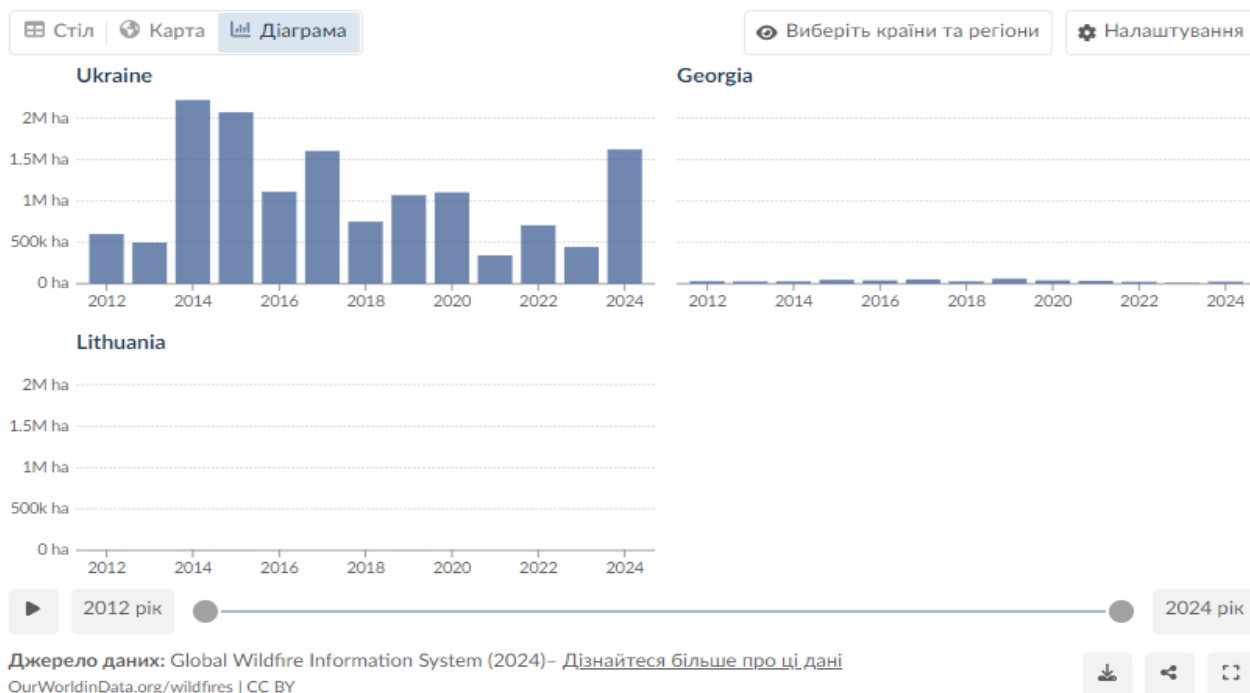


Рис. 2. Щорічні площі лісових пожеж у 2012–2024 роках на території України, Грузії та Литви
Джерело: за даними вебресурсу «Our World in Data»



Середня площа горіння за лісову пожежу, 2012–2024 роки

Середня площа горіння за одну пожежу, га. Дані за 2024 рік є неповними й востаннє оновлювалися 9 жовтня 2024 року.

Our World
in Data

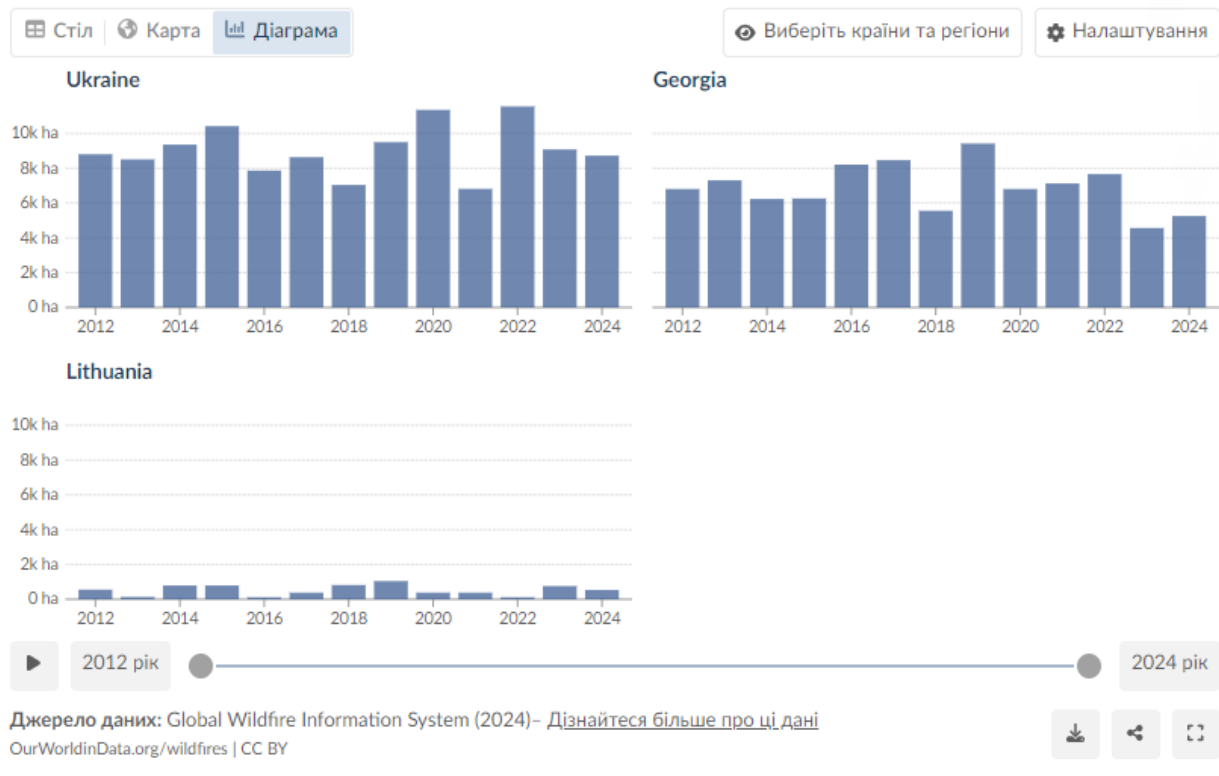


Рис. 3. Середня площа горіння за лісову пожежу у 2012–2024 роках на території України, Грузії та Литви
Джерело: за даними веб ресурсу «Our World in Data».

Рівень лісових пожеж у Грузії порівняно з Україною значно нижчий. Протягом 2012–2024 років площа пожеж була дуже низькою, не перевищувала 100 тис. га (рис. 2). Середня площа пожеж у Грузії також є відносно стабільною, з деякими піками у 2017 і 2019 роках, коли середня площа горіння сягала 9 тис. га (рис. 3). Частка площі, охопленої пожежами, залишається стабільно низькою — близько 0,5% загальної площі країни (рис. 4), або навіть менше протягом усього періоду.

У Литві, за даними вебресурсу «Our World in Data», у 2012–2024 роках зафіксовані найменші площі пожеж порівняно з Україною та Грузією. Лісові пожежі у Литві є незначними, а площа спалених лісовими пожежами територій не перевищує 50 тис. га на рік (рис. 2).

Середня площа горіння за одну пожежу у Литві не перевищує 2 тис. га (рис. 3), а частка земель, охоплених пожежами протягом усього періоду 2012–2024 років, є невеликою: не перевищує 0,1% загальної площі країни (рис. 4).

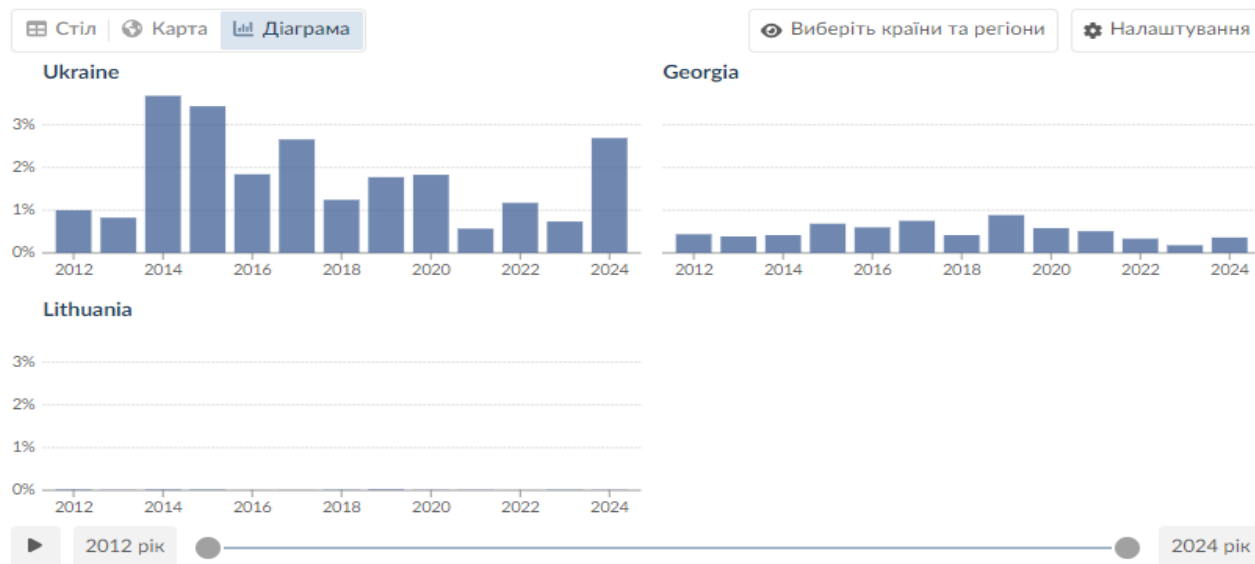


Частка загальної площі землі, що випалює лісовими пожежами щороку, з 2012 по 2024 рік

Our World in Data

Загальна площа, охоплена лісовими пожежами, реєструється для кожної пожежі, навіть якщо пожежі відбуваються в одному місці кілька разів.

Дані за 2024 рік є неповними й востаннє оновлювалися 9 жовтня 2024 року.



Джерело даних: Global Wildfire Information System (2024); Продовольча і сільськогосподарська організація ООН (2024) – [Дізнайтеся більше про ці дані](#)

OurWorldinData.org/wildfires | CC BY

Рис. 4. Частка загальної площі землі, що випалюється лісовими пожежами щороку з 2012 по 2024 роки на території України, Грузії та Литви

Джерело: за даними веб ресурсу «Our World in Data»

Слід зазначити, що в Україні, Грузії та Литві період пожежного сезону суттєво різниться за часом початку та тривалістю⁴:

в Україні пожежний сезон зазвичай починається наприкінці червня і триває близько 15 тижнів. Це пов'язано з теплими літніми та осінніми місяцями, коли підвищується ризик виникнення пожеж⁵;

⁴ За даними вебресурсу Global Forest Watch. [Електронний ресурс].

Доступний з: <https://www.globalforestwatch.org/dashboards>.

⁵ За даними вебресурсу Global Forest Watch. Україна. [Електронний ресурс].

Доступний з: <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/UKR/?map=eyJjYjYw5Cb3VuZCI6dHJlZlZlX0%3D>.



у Грузії пожежний сезон, як правило, настає раніше — в середині червня, і триває довше — приблизно 19 тижнів, що обумовлено більш тривалими періодами спеки та сухої погоди в гірських і лісових регіонах країни⁶;

у Литві пожежний сезон значно коротший: починається на початку жовтня і триває всього 1 тиждень, що пояснюється більш прохолодним і вологим кліматом, де ризик виникнення лісових пожеж менший порівняно з іншими країнами⁷.

Ці відмінності підкреслюють різні кліматичні умови та, відповідно, різні ризики виникнення пожеж у кожній із країн, а отже, обумовлюють і певні особливості у підходах до управління лісовими ресурсами, їх збереження, охорони та використання.

При цьому лісові пожежі є викликом для всіх урядів країн ВОА-учасниць паралельного аудиту.

Міжнародна співпраця та обмін досвідом між ВОА є ключовими для надання своїм урядам рекомендацій, спрямованих на підвищення готовності урядів до катастроф та надзвичайних ситуацій, у тому числі спричинених лісовими пожежами, а також удосконалення протипожежних заходів та впровадження найкращих практик управління лісовими ресурсами в умовах нових викликів.

⁶ За даними вебресурсу Global Forest Watch. Грузія. [Електронний ресурс].
Доступний з: <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/GEO/?location=WyJjb3VudHJ5IiwuR0VPIl0%3D&map=eyJjYW5Cb3VuZCI6dHJlZX0%3D>.

⁷ За даними вебресурсу Global Forest Watch. Литва. [Електронний ресурс].
Доступний з: <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/LTU/?map=eyJjYW5Cb3VuZCI6dHJlZX0%3D>.



СПІЛЬНІ ВИСНОВКИ

Цей розділ звіту представляє спільні результати, отримані ВОА під час проведення національних аудитів. Незважаючи на те, що національні аудити здійснювались за окремими програмами без визначення спільних питань та критеріїв оцінки, певні узагальнення все ж можна зробити. Захист лісів від пожеж є критично важливим для збереження екосистем, і держава відіграє ключову роль у забезпеченні ефективного управління лісовими ресурсами та протипожежної безпеки.

За результатами проведених аудитів ВОА дійшли висновку, що національні стратегії лісозбереження відповідають міжнародним цілям та вимогам щодо попередження лісових пожеж. Водночас досягнення стратегічних цілей ускладнюються через неналежну загальну координацію на національному рівні та нестворення інтегрованих систем даних для підтримки процесів прийняття рішень. Незадовільна координація між різними установами та відомствами призводить до неефективного використання ресурсів та неузгоджених дій у питаннях протидії пожежам.

Виявлено, що систематичних механізмів моніторингу та звітності, які дозволяли б оцінювати ефективність заходів протипожежної безпеки, не створено. Недостатні моніторинг та зворотний зв'язок обмежують здатність країн оцінювати ризики та підвищувати ефективність заходів із попередження лісових пожеж. Крім того, неволодіння актуальною інформацією та комплексними даними про стан лісових масивів ускладнює планування та реалізацію заходів з їх захисту.

Однією з ключових проблем є застаріла інфраструктура. Багато пожежних підрозділів стикаються з дефіцитом сучасного обладнання та техніки, що обмежує їх можливості швидко реагувати на великі пожежі. Протягом останніх років фінансові потреби на оновлення технічної бази значно зросли, однак державні інвестиції залишаються недостатніми.

Стан лісових масивів, особливо в зонах із високим ризиком, потребує додаткової уваги через погіршення стану природних бар'єрів та відсутність відновлення. Фінансування відновлення лісових зон залишається критично недостатнім, що призводить до підвищеної вразливості лісів до пожеж.

Аудитами встановлено: незважаючи на досягнутий прогрес, у багатьох регіонах рівень захисту лісів залишається недостатнім. Основні заходи, як правило, спрямовані на ліквідацію наслідків пожеж, а не на їх попередження. Нерозроблення чітких планів попередження та недостатня підготовка до пожеж підвищують ризик значних втрат.

Крім того, антропогенний фактор є однією з головних причин лісових пожеж, оскільки підпали сільськогосподарських угідь, недбале поводження з вогнем та незаконні вирубки часто спричиняють великі пожежі.

Попри впровадження новітніх технологій для моніторингу та боротьби з пожежами, їх використання є доволі обмеженим через відсутність належного фінансування та технічної підтримки. Країни стикаються з труднощами в інтеграції таких технологій у свої національні системи управління лісовими ресурсами.

Загалом, хоча в деяких країнах і спостерігається певний прогрес у зменшенні масштабів лісових пожеж, більшість проблем залишаються невирішеними через невизначеність цілісної стратегії та неналежну координацію на всіх рівнях управління.



СПІЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

На основі висновків аудиту національним урядам та державним органам пропонуються для розгляду такі загальні рекомендації:

- 1.** Покращення координації між різними державними органами і зацікавленими сторонами у сфері управління лісовими ресурсами та боротьби з лісовими пожежами для більш ефективної підготовки до надзвичайних ситуацій.
- 2.** Чітке визначення ролей і відповідальності державних органів з метою уникнення дублювання функцій та забезпечення належної підзвітності щодо заходів із попередження та гасіння лісових пожеж.
- 3.** Створення інтегрованих систем моніторингу стану лісових ресурсів, які включатимуть використання сучасних технологій, таких як супутникові дані та дрони, для своєчасного виявлення та реагування на лісові пожежі.
- 4.** Удосконалення механізмів моніторингу та звітності щодо протипожежних заходів, забезпечення точності та прозорості у зборі даних для покращення процесу прийняття рішень у галузі управління лісами.
- 5.** Надання пріоритету інвестиціям у модернізацію та оновлення обладнання для пожежогасіння, зокрема техніки, засобів індивідуального захисту та інших інструментів, необхідних для ефективної боротьби з лісовими пожежами.
- 6.** Підвищення обізнаності населення щодо правил пожежної безпеки та сталого управління лісами через освітні та інформаційні програми, спрямовані на запобігання виникненню антропогенних пожеж.
- 7.** Підтримка міжнародної співпраці та обмін досвідом у сфері боротьби з лісовими пожежами, зокрема для впровадження найкращих практик управління лісовими ресурсами в умовах зміни клімату.
- 8.** Посилення правової відповідальності за порушення протипожежних вимог та запровадження більш суворих санкцій за підпали та інші дії, що спричиняють виникнення пожеж, для зниження ризиків антропогенних лісових пожеж.
- 9.** Підтримка заходів з відновлення лісів після пожеж шляхом належного фінансування та реалізації програм лісовідновлення у постраждалих від пожеж районах з метою мінімізації довгострокових наслідків для екосистем.



КРАЦІ ПРАКТИКИ

Під час підготовки спільного звіту за результатами паралельного аудиту виокремлені такі кращі практики щодо попередження лісових пожеж:

Інтегровані плани управління лісами

Розробка та впровадження комплексних планів управління лісами є важливою складовою ефективного попередження пожеж. Такі плани мають включати оцінку ризиків, зонування лісових територій за рівнями пожежної небезпеки та деталізовані заходи для кожної зони. Ефективне планування може значно зменшити ймовірність поширення пожеж.

Використання сучасних технологій

Успішною практикою є впровадження автоматизованих систем, таких як система «Пожежі», для моніторингу та звітності про лісові пожежі. Це дає змогу в режимі реального часу відстежувати пожежі та оперативно ухвалювати необхідні рішення. Країнам варто інвестувати в оновлення таких систем і забезпечити їх повноцінне функціонування в усіх лісових регіонах.

Залучення громадськості та освіта

Залучення місцевих громад через освітні кампанії та тренінги з попередження пожеж допомогло зменшити кількість антропогенних пожеж. Створення волонтерських пожежних команд серед населення та їхня базова підготовка можуть підвищити швидкість реагування на надзвичайні ситуації.

Посилення законодавчої бази

Запровадження більш суворих правових санкцій за порушення правил пожежної безпеки та незаконні вирубки є важливим кроком для зменшення людського фактора у виникненні пожеж.

Міжнародна співпраця

Обмін кращими практиками та координація зусиль між країнами дозволяють покращити стратегії попередження та реагування на пожежі. Спільні аудити та міжнародні ініціативи допомагають країнам навчатися з досвіду один одного та впроваджувати більш ефективні методи, адаптовані до їхніх умов.



ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ НАЦІОНАЛЬНИХ АУДИТІВ

Державний аудиторський офіс Грузії

Звіт про результати аудиту щодо управління
(попередження, готовність) надзвичайними ситуаціями,
спричиненими лісовими пожежами



ОГЛЯД ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

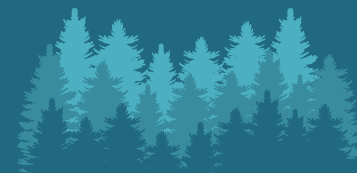
Лісові пожежі становлять загрозу для життя, здоров'я та майна людей, а також екосистеми. Попередження ризику природних катастроф є одним із нагальних завдань світової спільноти. Державний аудиторський офіс провів аудит ефективності управління (попередження, готовності) надзвичайними ситуаціями, спричиненими лісовими пожежами.

Об'єктами аудиту були:

- Державний підвідомчий департамент Міністерства внутрішніх справ Грузії — Служба управління надзвичайними ситуаціями;
- Міністерство охорони навколишнього середовища та сільського господарства Грузії;
- Національне агентство лісового господарства при Міністерстві охорони навколишнього середовища та сільського господарства Грузії (НАЛГ);
- Агентство з управління заповідними територіями при Міністерстві охорони навколишнього середовища та сільського господарства Грузії (АУЗТ);
- Державний підвідомчий департамент екологічного нагляду при Міністерстві охорони навколишнього середовища та сільського господарства Грузії.

Відповідні органи управління лісовими ресурсами відповідають за заходи щодо запобігання пожежам у лісах Грузії. Зокрема, основною частиною лісового фонду керують НАЛГ та АУЗТ, підпорядковані Міністерству охорони навколишнього середовища та сільського господарства Грузії.





Аудит вивчав заходи з попередження, які здійснюють ці дві агенції, на основі наданих матеріалів та аналізу їхньої діяльності. Крім того, важливу роль у запобіганні та готовності до реагування на лісові пожежі відіграє Служба управління надзвичайними ситуаціями. Цей орган не лише виконує функцію координаційної ланки у сфері управління катастрофами, але й забезпечує готовність пожежників і рятувальників, оснащення територіальних пожежно-рятувальних служб необхідним обладнанням та матеріально-технічною базою. Під час аудиту досліджено заходи з управління лісовими пожежами (попередження та готовність), що здійснюються цими установами. У результаті аудиту виявлені недоліки, без усунення яких належне запобігання лісовим пожежам та оперативне реагування на них буде практично неможливим.

НЕДОЛІКИ ЗАХОДІВ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ ПОЖЕЖАМ

Першим етапом оцінки небезпеки та ризику лісових пожеж є облік лісового фонду та розробка планів управління, у межах яких здійснюється поділ лісових територій на класи пожежної небезпеки. Після цього плануються відповідні заходи щодо запобігання пожежам.

НЕДОЛІКИ ПЛАНІВ УПРАВЛІННЯ ЛІСАМИ ТА ЗАХОДІВ ЩОДО ПОЖЕЖНОЇ ПРОФІЛАКТИКИ

Результати обліку лісового фонду, класифікації територій за пожежною небезпекою та планування заходів з попередження пожеж відображаються у планах управління лісами. Аудитом встановлено, що питання розробки та впровадження цих планів АУЗТ забезпечується частково. Зокрема, 20 із 21 територіальних адміністрацій перебувають під управлінням⁸ НАЛГ. Крім того, 14 адміністрацій керуються планами управління, що є позитивним показником. Однак плани управління лісами були затверджені лише для 7 територіальних адміністрацій⁹, що підкреслює важливість розробки таких планів для належного управління лісовим фондом у системі агентства.

Для 32 територій (73%) лісового фонду, що перебувають під управлінням НАЛГ, плани управління не розроблені. Крім того, навіть на тих територіях, де такі плани створені, заходи щодо запобігання пожежам належно не реалізовані. Процес розробки цих планів також має низку недоліків. Зокрема, не визначені стандарти та критерії для облаштування пожежних резервуарів, вертолітних майданчиків, мінералізованих смуг і протипожежних доріг. Ці компоненти мають бути розроблені та затверджені у тісній співпраці з усіма зацікавленими відомствами, зокрема зі Службою управління надзвичайними ситуаціями.

⁸ Зокрема, один із об'єктів — охоронюваний ландшафт Тушеті — управляється місцевим муніципалітетом.

⁹ Лісовий інвентар був проведений на 90,100 га лісів, розташованих на охоронюваних територіях.



НЕЕФЕКТИВНІСТЬ НАЯВНОЇ МОДЕЛІ ФІЗИЧНОГО ЗАХИСТУ ЛІСІВ

Незаконне використання лісових ресурсів негативно впливає на ситуацію з пожежами, оскільки залишки деревини після незаконної вирубки з часом висихають і перетворюються на легкозаймистий матеріал.

Лісові охоронці відігравали важливу роль у запобіганні незаконному використанню лісу, а також у гасінні невеликих пожеж на місці або вчасному виявленні інцидентів, що знижувало ризик перетворення невеликих пожеж у масштабні. До 2019 року в НАЛГ мало працювати близько 500 співробітників лісової охорони. У той же період попередження, виявлення та припинення фактів незаконного використання природних ресурсів були однією з основних функцій Державного департаменту екологічного нагляду. Таким чином, до 2019 року фізичний захист лісів здійснювався двома ключовими державними структурами: Національним агентством лісового господарства (НАЛГ) та Державним підвідомчим департаментом екологічного нагляду.

З 25 січня 2019 року до законодавства внесені значні зміни щодо фізичного захисту лісів. Зокрема, функція охорони лісів вилучена з компетенції НАЛГ, відповідно, посада лісового охоронця була скасована, а кількість співробітників Державного департаменту екологічного нагляду збільшилася на 304 штатні одиниці. Як наслідок, кількість працівників НАЛГ значно скоротилася, насамперед тих, хто мав можливість безпосередньо в лісі запобігати незаконній вирубці, а також вчасно виявляти, локалізувати та ліквідувати лісові пожежі.

Варто зазначити, що згідно з міжнародною кращою практикою працівники органів управління лісовим господарством виконують функції моніторингу та контролю лісів нарівні з іншими завданнями. У багатьох країнах їхня кількість значно вища, що сприяє більш ефективному фізичному захисту лісів. Попри очікування, що зазначені зміни в законодавстві Грузії призведуть до збільшення незаконних вирубок і порушень у сфері охорони навколишнього середовища, у 2019 році показник таких правопорушень зменшився на 58% порівняно з попередніми роками. Таким чином, скасування важливих посад лісової охорони не сприяло поліпшенню виявлення фактів незаконної вирубки на місці (на території лісового фонду), а також зменшило кількість людських ресурсів, необхідних для здійснення заходів із попередження лісових пожеж.

НЕРІВНОМІРНИЙ РОЗПОДІЛ ПЕРВИННОГО ПОЖЕЖНОГО ІНВЕНТАРЮ

Аудит виявив невизначення критеріїв для оснащення працівників лісових агентств протипожежним обладнанням. У результаті обладнання розподілене нерівномірно як за регіонами, де часто виникають пожежі, так і площею лісів.



РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для Агентства з управління заповідними територіями та Національного агентства лісового господарства:

Для вдосконалення заходів із запобігання лісовим пожежам важливо, щоб органи управління лісовим господарством забезпечили:

- своєчасну розробку відповідних планів (планів управління лісами та планів управління) й організацію підготовки заходів із запобігання пожежам для визначених зон ризику;
- у координації зі Службою управління надзвичайними ситуаціями та іншими зацікавленими відомствами визначення критеріїв відбору заходів для запобігання лісовим пожежам (облаштування мінералізованих смуг, протипожежних доріг тощо) і врахування певних аспектів у цьому процесі, такі як клас пожежної небезпеки, характеристика регіону, рельєф, зона підвищеної пожежної небезпеки тощо;
- розробку критеріїв та методології для вибору і розподілу пожежного інвентарю, а також підвищення доступності первинного обладнання.

Для Міністерства охорони навколишнього середовища та сільського господарства Грузії та Національного агентства лісового господарства:

З метою забезпечення ефективного запобігання лісовим пожежам важливо, щоб Міністерство та Агентство розглянули необхідність створення системи лісової охорони з визначенням оптимальної чисельності та регіонального розподілу. У цьому процесі Агентство має використовувати міжнародні кращі практики.

Для Служби управління надзвичайними ситуаціями:

З метою ефективного управління заходами запобігання лісовим пожежам важливо, щоб Служба ініціювала внесення відповідних змін у законодавство для визначення й уточнення механізмів контролю / моніторингу. За допомогою цих механізмів буде здійснюватися періодичний моніторинг, оцінка та надання необхідних рекомендацій щодо заходів, які плануються та виконуються органами управління лісовим господарством.

НЕДОЛІКИ ЗАХОДІВ ІЗ ГОТОВНОСТІ ДО ЛІСОВИХ ПОЖЕЖ

Для запобігання лісовим пожежам, як і для надзвичайних ситуацій, важливо підтримувати постійну готовність до них, що забезпечує швидку та належну реакцію у разі небезпеки. Для досягнення цієї мети необхідні ефективні організація та управління людськими ресурсами і протипожежним обладнанням. У результаті аудиту виявлено такі недоліки у цьому напрямі:



Недоліки розподілу пожежників-рятувальників: порівняно з іншими країнами кількість пожежників-рятувальників у Грузії є незначною. Це пов'язано з тим, що система волонтерів наразі лише формується. Є значний потенціал для покращення та розширення роботи у цьому напрямі. Крім того, ресурси пожежників-рятувальників розподіляються нерівномірно між регіонами та муніципалітетами, що зумовлено, зокрема, невизначенням критеріїв розподілу ресурсів.

Недоліки професійної підготовки пожежників-рятувальників: на цей час лише 20% пожежників-рятувальників пройшли базову спеціальну професійну освітню програму (повний курс підготовки).

Недоліки територіального розподілу пожежних автомобілів: Служба управління надзвичайними ситуаціями володіє 372 пожежними автомобілями, з них 146 — пожежні автоцистерни¹⁰ для складних рельєфів, які призначені переважно для гасіння лісових пожеж (хоча, за необхідності, вони також використовуються для гасіння інших пожеж), їх розподіл за регіонами є нерівномірним.

Наприклад, в Аджарії, де кількість пожеж відносно менша, пожежних автомобілів більше, ніж у Кахетії, де кількість пожеж майже втричі вища, ніж у регіоні Аджарія. Оскільки відповідні критерії розподілу не затверджені, неможливо впевнитись в оптимальному розподілі цього обладнання, яке має забезпечувати однаковий високий рівень готовності до пожеж для всіх регіонів.

Недостатня готовність лісопожежних автомобілів: поряд із нерівномірним розподілом, технічний стан пожежних автомобілів є незадовільним. Зокрема, лише 25% таких транспортних засобів є повністю справними, 21% — знаходяться в несправному стані.

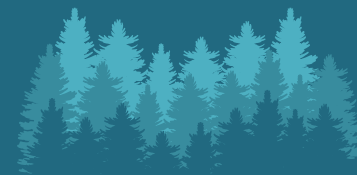
Аналіз років випуску техніки показав, що велика частина транспортних засобів є застарілою. Зокрема, 51% транспортних засобів перевищив 25-річний термін експлуатації, відповідно, витрати на їхнє обслуговування високі (1,2 млн GEL у 2017–2019 роках).

Варто зазначити, що Служба закуповує різні технічні засоби на наявні кошти¹¹. Порівняно з сучасними транспортними засобами, застарілий автопарк зумовлює значні витрати на обслуговування та є малоефективним для гасіння пожеж. Сучасні нові автомобілі є необхідною умовою для оперативного реагування, і важливо продовжувати оновлення автопарку.

Недостатність авіаційних засобів у процесі гасіння лісових пожеж: Служба управління надзвичайними ситуаціями не має власних авіаційних засобів, і, за необхідності, при гасінні пожеж переважно використовуються вертольоти прикордонної поліції.

¹⁰ 20 з них зазначені як лісові цистерни у документації про закупівлі.

¹¹ Для гасіння лісових пожеж закуплено 4 од. спеціальних сучасних високопродуктивних насосів «Rosenbauer» та спеціальні пожежні шланги, за допомогою яких вода подається на відстань 2 км на складній місцевості (ділянки, недоступні для техніки). Служба також придбала безпілотні літальні апарати (дрони) та 100 одиниць механічних інструментів — «мотика-граблі», які є досить ефективними під час гасіння лісових пожеж (на листяних або хвойних ділянках).



РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для Служби управління надзвичайними ситуаціями:

Для вжиття ефективних заходів із готовності до лісових пожеж важливо, щоб Служба забезпечила:

- розробку та впровадження критеріїв для оптимального розподілу пожежників-рятувальників та автопарку за регіонами і муніципалітетами;
- посилення та вдосконалення практики волонтерської діяльності пожежників-рятувальників;
- вивчення за участі Міністерства технічної бази різних державних відомств для покращення авіаційних можливостей та ініціювання питання про оснащення Служби вертольотом.

ЗАКОНОДАВЧІ НЕДОЛІКИ ТА НЕПРИЙНЯТІ ЗАКОНОДАВЧІ АКТИ

Для забезпечення ефективності превентивних заходів важливо мати належну нормативну базу та розроблені механізми виконання цих актів. Аудитом виявлено, що, незважаючи на важливі зміни в законодавстві, Національний план цивільної безпеки, затверджений у 2015 році, не оновлений. Для реалізації заходів із запобігання необхідно прийняти ряд нормативних актів. Зокрема, за інформацією, наданою Службою управління надзвичайними ситуаціями, з 32 нормативних актів, передбачених новим Законом про цивільну безпеку:

- 11 актів прийняті;
- 9 — готові до ініціювання;
- 12 — перебувають на різних стадіях опрацювання.

Для розробки та впровадження планів управління ризиками та надзвичайними ситуаціями на місцевому рівні необхідно, щоб уряд Грузії законодавчо делегував відповідні повноваження муніципалітетам, що наразі не забезпечено. У результаті жоден муніципалітет не розробив і не затвердив відповідних планів.

Викликом також є низький рівень покарань за лісові пожежі. Хоча це питання ініційовано ще у 2017 році, жодних змін до законодавства не внесено. Ця обставина зтягує, ускладнює і в деяких випадках унеможлиблює планування та реалізацію необхідних заходів і дій.



РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для Служби управління надзвичайними ситуаціями:

Для активізації превентивних заходів важливо, щоб Служба забезпечила інвентаризацію та пріоритизацію нормативних і законодавчих актів у сфері управління надзвичайними ситуаціями та катастрофами, а також через ініціативи прискорила наявні в цьому напрямі процеси.

Для Міністерства охорони навколишнього середовища та сільського господарства Грузії:

З метою запобігання лісовим пожежам ініціювати обговорення питання щодо посилення санкцій, пов'язаних з випадками пожеж, у співпраці з відповідними органами (Національне агентство лісових ресурсів / Агентство заповідних територій).



Національний аудиторський офіс Литви

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПОЖЕЖНИХ СИЛ У ЗМЕНШЕННІ КІЛЬКОСТІ ПОЖЕЖ ТА ШКОДИ ВІД ПОЖЕЖ



22 БЕРЕЗНЯ 2021 РОКУ

No VAE-2

РЕЗЮМЕ

Актуальність аудиту

У 2017–2020 роках у Литві сталося 41,6 тис. пожеж, внаслідок яких загинуло 354 особи, знищено та пошкоджено понад 200 тис. кв. м житлових та нежитлових площ. За ці роки фінансування пожежної безпеки з державного бюджету зросло на 36% і в 2020 році становило 124 млн євро.

Ефективна пожежна безпека є одним з основних чинників громадської безпеки. Важливо, щоб її організація забезпечувала належний захист людей та майна від пожеж. У Литві функцію пожежної безпеки виконує держава. Згідно із Законом про місцеве самоврядування частину цієї функції держава делегувала муніципалітетам¹². Сили пожежної охорони та рятувальні служби складаються з Департаменту пожежної охорони та рятувальних робіт і 51 муніципальної пожежно-рятувальної служби. У цих службах працює близько 5,5 тис. пожежників. Організацією протипожежних заходів займаються муніципалітети, міністерства та інші державні установи. Загалом понад 100 установ беруть участь у забезпеченні пожежної безпеки в Литві.

Цей аудит проведено для оцінки того, чи організація пожежної безпеки забезпечує належний захист людей та майна від пожеж.

Мета та обсяг аудиту

Метою аудиту є оцінка того, чи організована пожежна безпека таким чином, щоб захистити людей та майно від пожеж.

Ключові питання аудиту:

- чи забезпечено постійну готовність пожежно-рятувальних сил для боротьби з пожежами та порятунку людей і майна під час пожеж;
- чи забезпечено належне реагування пожежно-рятувальних сил на повідомлення про пожежі;
- чи ефективно управління ризиком виникнення пожеж.

¹² Закон про місцеве самоврядування, стаття 7(4).





ОБ'ЄКТИ АУДИТУ:

Міністерство внутрішніх справ, яке відповідає за формування державної політики у сфері пожежної безпеки, організацію, координацію та контроль за її виконанням¹³;

Департамент пожежної охорони та рятувальних робіт при Міністерстві внутрішніх справ, який у межах своєї компетенції організовує та керує заходами, пов'язаними з гасінням пожеж, порятунком людей і майна та зменшенням наслідків пожеж; організовує державний нагляд за пожежною безпекою¹⁴.

Під час аудиту також зібрано інформацію від муніципальних пожежно-рятувальних служб всіх муніципалітетів (51), Центру екстреної допомоги, міністерств (14) та муніципальних адміністрацій (60). У межах аудиту організовані зустрічі з представниками асоціацій, які працюють у сфері пожежної безпеки (Національна асоціація начальників пожежних служб, Національна асоціація з пожежної безпеки, Асоціація робіт і послуг з пожежної безпеки, Литовська асоціація з пожежної безпеки), компаній та академічної спільноти.

Період аудиту: 2017 рік — перша половина 2020 року. Для оцінки змін, пов'язаних із формуванням пожежних бригад, використовувалися дані за більш пізні періоди.

Аудит проведено відповідно до Вимог публічного аудиту та Міжнародних стандартів вищих органів аудиту.

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ:

Належна готовність пожежно-рятувальних сил для виконання операцій з гасіння пожеж і порятунку забезпечується не завжди, а управління ризиком виникнення пожеж не є ефективним.

Необхідно забезпечити належну готовність пожежно-рятувальних сил.

Оцінка відповідності правового регулювання постійної готовності пожежно-рятувальних сил не проводиться.

У межах упровадження Закону про пожежну безпеку¹⁵ уряд у 2013 році затвердив Стандарт забезпечення пожежної безпеки, який визначає критерії для формування пожежно-рятувальних сил та кількість інструментів для гасіння пожеж і порятунку.

¹³ Закон про пожежну безпеку, стаття 6.

¹⁴ Закон про пожежну безпеку, статті 7(1) та 7(2).

¹⁵ Стандарт забезпечення пожежної безпеки, затверджений постановою Уряду від 17.04.2013 № 354.



На основі цього стандарту має бути забезпечена постійна готовність сил, однак критерії не деталізовані і їх застосування не визначене. Міністерство внутрішніх справ, яке відповідає за формування державної політики у сфері пожежної безпеки, за 7 років з часу затвердження стандарту не оцінило, чи є ці критерії належними для забезпечення постійної готовності сил для проведення операцій з гасіння пожеж і порятунку. Таким чином, правових передумов для обґрунтованого визначення потреб у людських ресурсах пожежно-рятувальних сил та забезпечення інструментами для гасіння пожеж і порятунку, обладнанням та засобами індивідуального захисту немає.

На відміну від Державної служби пожежної охорони та рятувальних робіт, муніципальні пожежно-рятувальні служби зобов'язані виконувати не всі, а лише первинні операції з порятунку людей і майна. Як результат, вимоги щодо професійної та фізичної підготовки і стану здоров'я пожежників цих служб нижчі. Це стосується і забезпечення пожежно-рятувальним обладнанням, спорядженням та засобами індивідуального захисту. Водночас не деталізовано, які саме роботи мають бути включені до первинних операцій з порятунку людей і майна. Виявлено, що частина пожежників муніципальних пожежно-рятувальних служб виконували пожежно-рятувальні операції, які не класифікуються як первинні за версією Департаменту пожежної охорони та рятувальних робіт: 69% (35 із 51) пожежників здійснювали операції з порятунку людей і майна в приміщеннях, заповнених димом і непридатних для дихання, 41% (21 із 51) — рятувальні операції на висоті, 96% (49 із 51) — надавали першу медичну допомогу. Без чіткого визначення первинних операцій з порятунку людей і майна не забезпечується однакове виконання муніципальними пожежно-рятувальними службами державної функції, яка їм доручена; пожежники не отримують належної підготовки для виконання своїх завдань і не мають необхідного спорядження та засобів індивідуального захисту.

Людські ресурси пожежно-рятувальних сил належно не сформовані

На державному рівні немає системної оцінки кількості та різноманітності пожежних бригад, які необхідно сформувати для забезпечення належного реагування на повідомлення про пожежі. Кількість пожежних бригад визначають різні установи: бригад державної служби пожежної охорони — Департамент пожежної охорони та рятувальних робіт, бригад муніципальних пожежно-рятувальних служб — муніципальні ради. У 2020 році лише 22% (78 із 360) усіх пожежних бригад склалися з бригад, яким доручено виконання всіх операцій з порятунку людей і майна. Приблизно половина (52%) всіх пожежників працювали в цих бригадах. Без системної оцінки потреби у пожежних бригадах неможливо визначити, чи є така структура оптимальною для належного реагування на повідомлення про пожежі.

У всіх пожежних частинах при формуванні чергових бригад не дотримані мінімальні вимоги до складу чергової пожежної бригади¹⁶. У вибрані для перевірки дні

¹⁶ Додаток до Стандарту забезпечення пожежної безпеки, затвердженого постановою Уряду від 17.04.2013 № 354.



в 2019–2020 роках 41% (147 із 360) чергових бригад мав менше пожежників, ніж передбачено стандартами. Майже в половині (47%) проаналізованих випадків, коли бригади муніципальних пожежно-рятувальних служб прибували на місце пожежі першими, чергова бригада залишалася лише з одним пожежником. Незважаючи на нестачу пожежників у чергових бригадах, у 2017–2019 роках понад дві третини добровільних пожежників не залучалися до гасіння пожеж. Через відсутність належних людських ресурсів для проведення операцій з гасіння пожеж і рятувальних робіт, постійна готовність пожежно-рятувальних сил забезпечується не завжди.

Пожежно-рятувальні сили не забезпечені належним обладнанням для гасіння пожеж, рятувальним спорядженням та засобами індивідуального захисту

Міністерство внутрішніх справ, яке відповідає за формування державної політики у сфері пожежної безпеки, не має довгострокової стратегії щодо забезпечення пожежно-рятувальних сил обладнанням для гасіння пожеж і проведення рятувальних робіт. Питання забезпечення муніципальних пожежно-рятувальних служб обладнанням не врегульоване: кошти на придбання необхідного обладнання для виконання функцій, покладених на них державою, не виділяються, установа, яка має забезпечувати ці служби та джерело коштів не визначені. Департамент пожежної охорони та рятувальних робіт і муніципалітети забезпечують служби, передаючи старе обладнання. Так, протягом періоду, що підлягав аудиту, передані 30-ти річні автоцистерни.

Департамент пожежної охорони та рятувальних робіт протягом трьох років (2017–2019) не проводив оцінок щодо відповідності обладнання пожежно-рятувальних сил мінімальним вимогам, встановленим у Стандарті забезпечення пожежної безпеки. Відповідно, він не володів актуальними даними, необхідними для планування закупівель обладнання.

Згідно з оцінкою, проведеною Департаментом пожежної охорони та рятувальних робіт у 2020 році, забезпечення Державної пожежно-рятувальної служби обладнанням у 2017–2019 роках не відповідало мінімальним вимогам, встановленим Стандартом забезпечення пожежної безпеки, дефіцит обладнання зростав щороку: у 2017 році нестача становила 31%; у 2018 році — 32%, а у 2019 році — 38%. У 2019 році майже половина муніципальних пожежно-рятувальних служб (23 з 51) мали нестачу 29% (49 із 171) автоцистерн. Цистерни повинні бути укомплектовані, тобто оснащені обладнанням для пожежогасіння та рятувальних робіт, однак у 80% державних пожежно-рятувальних служб та 25% муніципальних пожежно-рятувальних служб автоцистерни не мали всього необхідного обладнання для таких робіт. Пожежно-рятувальне обладнання можна безпечно використовувати близько 15 років, проте 42% (124 од.) цього обладнання в Державних пожежно-рятувальних службах мають більше 15 років, а 69% (282 з 409 од.) обладнання муніципальних пожежно-рятувальних служб — понад 20.

Не всі пожежники на однаковому рівні забезпечені засобами індивідуального захисту. Департамент пожежної охорони та рятувальних робіт, який відповідає за контроль за забезпеченням спеціальним одягом пожежників муніципальних пожежно-рятувальних



служб, не має даних щодо відповідності такого забезпечення встановленим вимогам. Виявлено, що у 2019 році 44% (222 з 509) пожежників не отримали оновлення частин спеціального одягу.

Без належного забезпечення пожежно-рятувальних сил обладнанням та спорядженням для гасіння пожеж і проведення рятувальних операцій не забезпечується постійна готовність до виконання таких робіт. Відсутність засобів індивідуального захисту наражає пожежників на ризики, які можуть завдати шкоди їхньому здоров'ю, а умови для належного виконання пожежно-рятувальних операцій не створюються.

Необхідні дії для забезпечення належного реагування пожежно-рятувальних сил на повідомлення про пожежі

Стандарт забезпечення пожежної безпеки встановлює максимальний час реагування на повідомлення про пожежі на кожному етапі реагування: максимальний час на отримання та передачу Центром екстреної допомоги пожежно-рятувальним силам повідомлень про пожежі, час на виїзд сил із пожежної станції та прибуття на місце події (місце пожежі). Аудитори виявили, що не в усіх випадках час реагування на повідомлення відповідає вимогам, встановленим у Стандарті:

- У 2019 році понад 5 тис. повідомлень були передані із дворазовим перевищенням максимального часу (2 хв), встановленого у Стандарті. Однією з причин, яка заважає оперативно реагувати на запити про рятувальні операції, є застаріла інформаційна система Центру екстреної допомоги, що не передбачає функції автоматичного пошуку адреси.
- У 2019 році в більш ніж 6 тис. випадків пожежно-рятувальні сили виїжджали з пожежної станції із перевищенням максимального часу (1 хв), визначеного у Стандарті. Департамент пожежної охорони та рятувальних робіт не здійснював аналізу причини перевищення цього часу та не володіє систематизованими даними щодо цього.
- У 2017–2019 роках три з десяти повітів не досягли показників, встановлених у Стандарті: час прибуття перших сил на місце події у 80% випадків не може перевищувати 8 хв у міських житлових зонах і 18 — сільській місцевості. У середньому пожежно-рятувальні сили прибували на місце події у міських житлових районах (у Вільнюському, Каунаському та Шяуляйському повітах) із перевищенням максимального часу, встановленого в Стандарті, на 3 хв, а у сільських районах Вільнюського повіту — на 8 хвилин. Це було зумовлено застарілим парком автоцистерн та незручним розташуванням пожежних станцій. Пожежні бригади розміщені таким чином, що жодна з них не може дістатися до частини районів у межах максимального часу, визначеного в Стандарті.

Без дотримання окреслених у Стандарті забезпечення пожежної безпеки вимог щодо кожного етапу реагування на повідомлення про пожежі, збільшується час до початку операцій з гасіння пожежі, рятування та надання допомоги. Згідно зі Стандартом систематизуються лише дані про час відправлення та прибуття перших сил для



реагування на інцидент незалежно від того, чи змогли ці сили виконати всі операції з гасіння пожежі та порятунку, чи тільки первинні операції; даних про час прибуття сил, готових виконувати всі операції, немає. Чим довший час їх прибуття, тим більші втрати від пожеж.

Необхідно посилити управління пожежними ризиками

Контроль за дотриманням об'єктами вимог пожежної безпеки недостатньо ефективний

Недоліки в організації інспекцій щодо дотримання об'єктами вимог пожежної безпеки негативно впливають на своєчасність проведення перевірок об'єктів

Департамент пожежної охорони та рятувальних робіт не отримує всіх необхідних даних для складання планів інспекцій об'єктів, оскільки не врегульовано, яка установа та яким чином повинна інформувати Департамент про початок господарської діяльності на старих об'єктах та їх визнання придатними для використання, що суттєво змінює призначення об'єктів. Крім того, Інформаційна система державного нагляду за пожежною безпекою, якою керує Департамент, не підключена до реєстрів і інформаційних систем (Державного підприємства Центр реєстрів, системи *Infostatyba*).

У 2017–2019 роках частину інспекцій об'єктів не було проведено: 2017–6% (472), 2018–17% (1216), 2019–2% (159). У середньому інспекції об'єктів були відкладені майже на рік. Департамент пожежної охорони та рятувальних робіт не вживав всіх можливих заходів для забезпечення дотримання власниками об'єктів вимог пожежної безпеки:

- у разі виявлення порушень цих вимог на власників об'єктів накладалися мінімальні штрафи (в середньому 18 євро), що не запобігають порушенням;
- для усунення порушень надавався максимальний термін: у всіх проаналізованих випадках — до наступної інспекції (в деяких до 3 років). Не всі власники об'єктів (11%) усунули порушення до наступної інспекції.

Організація запобігання пожежам недостатньо координована

Міністерство внутрішніх справ не координувало здійснення заходів запобігання пожежам на національному рівні. У 2017–2020 роках Міністерство не ухвалювало відповідних рішень та не надавало державним і муніципальним установам методичних рекомендацій щодо її організації. 31% (16 із 51) муніципальних адміністрацій, які брали участь в опитуванні, зазначили, що їм бракує методичної допомоги в організації запобігання пожежам. За цей період муніципальні пожежно-рятувальні служби реалізували понад 3,5 тис. заходів із запобігання пожежам; однак вплив 99% таких заходів не оцінено через нерозроблення відповідних інструкцій. Без оцінки впливу неможливо встановити їх корисність для управління ризиками пожеж.



Функції установ, що здійснюють пожежну профілактику, в законодавчих актах не визначені. Міністерства та муніципальні установи повинні брати участь у реалізації програм пожежної профілактики¹⁷, проте не встановлено, яка саме установа повинна готувати та затверджувати ці програми. Жодне міністерство (в межах делегованих їм сфер державного управління) та 76% (39¹⁸ із 51) муніципальних адміністрацій не мали програм пожежної профілактики. Це призводить до недостатнього ефективного управління ризиками пожеж.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Міністерству внутрішніх справ

Для формування належних людських ресурсів пожежно-рятувальних сил рекомендуємо (ключові результати аудиту 1 і 2):

- оцінити, чи положення Стандарту забезпечення пожежної безпеки, затвердженого постановою Уряду від 17.04.2013 № 354, забезпечують формування належних людських ресурсів для пожежно-рятувальних сил;
- провести оцінку потреб пожежно-рятувальних сил на національному рівні, визначити кількість та різноманітність пожежних бригад, які мають бути сформовані, та уточнити, які саме операції є первинними з порятунку людей і майна;
- переглянути місця розташування сил для забезпечення прибуття сил, здатних виконувати всі операції з гасіння пожеж і рятування, на місце події у строки, визначені в Стандарті забезпечення пожежної безпеки, затвердженому постановою Уряду від 17./04./2013 № 354.

Для забезпечення належним обладнанням для гасіння пожеж, рятувальним спорядженням та засобами індивідуального захисту рекомендуємо (ключовий результат аудиту 1):

- оцінити, чи положення Стандарту забезпечення пожежної безпеки передбачають, що пожежно-рятувальні сили мають все необхідне обладнання для гасіння пожеж і рятування;
- розробити довгострокову стратегію спільного забезпечення пожежно-рятувальних сил обладнанням для гасіння пожеж, рятувальним спорядженням і засобами індивідуального захисту, визначивши пріоритети закупівель та джерела фінансування.

¹⁷ Закон про пожежну безпеку, статті 8(5), 9(1)(2).

¹⁸ Адміністрації муніципалітетів Скуодаського району, Йонавського району, Варенського району, міста Шяуляй, Акмянського району, Кельмеського району, Лаздійського району, Купіського району, Юрбаркського району, міста Паневежис, Шяуляйського району, Маріямполе, Таурагського району, Друскінінкая, Бірштона, Калварії, Йонішкиського району, Ігналінського району, Пагегяй, Ширвінтоса, Електренай, Анікшяй, Біржайського району, Зарасайського району, Шилутського району, Утенського району, Расейняйського району, Вілкавішкиського району, міста Паланга, Казлу Руда, Пасвальського району, Рокішкиського району, Плунгеського району, Молетайського району, Кайшядорського району, місто Каунас, Каунаського району, Шакайського району та Мажейкяйського району.



Для покращення ефективності пожежної профілактики рекомендуємо (ключовий результат аудиту 3):

- удосконалити організацію пожежної профілактики, визначивши функції та обов'язки установ, відповідальних за пожежну профілактику, та забезпечивши координацію заходів із пожежної профілактики;
- розробити методологію для оцінки впливу заходів з пожежної профілактики та забезпечити проведення оцінки їх впливу.

Департаменту пожежної охорони та рятувальних робіт

Для забезпечення належного реагування на пожежі рекомендуємо (ключові результати аудиту 1 і 2):

- модернізувати інформаційну систему Центру екстреної допомоги для пришвидшення передачі інформації пожежним силам про необхідність екстреної допомоги;
- здійснювати формування чергових пожежних бригад відповідно до вимог Стандарту забезпечення пожежної безпеки.

Для ефективного використання добровільних пожежних сил рекомендуємо вдосконалити процедуру їх залучення для допомоги у гасінні пожеж і проведенні рятувальних операцій (ключовий результат аудиту 1).

Для покращення ефективності пожежної профілактики рекомендуємо (ключовий результат аудиту 3):

- передбачити заходи для забезпечення отримання даних, необхідних для належного планування інспекцій об'єктів;
- забезпечити проведення інспекцій об'єктів у встановлені терміни;
- розробити заходи для забезпечення швидкого усунення порушень вимог пожежної безпеки.



ЗАХИСТ ЛІСОВИХ РЕСУРСІВ ЛИТВИ

31 ТРАВНЯ 2022 РОКУ

No VAE-3

РЕЗЮМЕ

Актуальність аудиту

Ліс є одним із головних природних ресурсів Литви, який задовольняє екологічні, економічні та соціальні потреби суспільства. Він захищає стабільність ландшафту, запобігає ерозії ґрунтів, поглинає вуглекислий газ і очищає повітря, захищає підземні та поверхневі води, забезпечує людей необхідними продуктами та використовується як місце для відпочинку.

Ліси зі своєю унікальною природною системою та біорізноманіттям є середовищем існування багатьох наземних рослин і тварин. Для збереження цих середовищ та їх біорізноманіття для майбутніх поколінь створено узгоджену мережу європейських охоронюваних територій Natura 2000, яка включає охоронювані, зникаючі, вразливі, рідкісні або унікальні види рослин і тварин та середовища, характерні для європейського регіону.

Лісові землі Литви займають 2 202,2 тис. га, що становить 33,7% території країни¹⁹. За 2016–2020 роки лісовий покрив збільшився на 15,4 тис. га, або на 0,2%. Лісові площі на душу населення становлять 0,8 га.

У Литві інвентаризовано 434,9 тис. га середовищ існування, важливих для Європейського Співтовариства, що становить 6,7% території країни. Лісові середовища існування становлять 61,3% (266,7 тис. га з 434,9 тис. га) та 12,6% усіх лісів. Для боротьби зі зміною клімату та збереження середовищ існування лісової фауни та флори заплановано збільшити лісовий покрив до 35%, щонайменше 138,5 тис. га лісових середовищ мають бути визначені як важливі для збереження.

У період з 2016 по 2020 рік на лісовий сектор було виділено 941,4 млн євро, з яких 768,3 млн — на операційні витрати Державного лісового підприємства, 60 млн — на Програму фінансування загальних потреб лісового господарства, 37 млн — на операційні витрати Державної служби охорони природних територій і 76,1 млн — з фондів ЄС.

Для оцінки того, чи забезпечено охорону лісів та природних цінностей, які становлять інтерес для Європейського Співтовариства, ми провели аудит ефективності діяльності державних органів.

¹⁹ Звіт Центру досліджень природи за 2015 рік № VPS-2014-188-ES «Встановлення критеріїв сприятливого охоронного статусу природних середовищ існування, важливих для Європейського Співтовариства, та розробка методологічних основ для системи моніторингу, Частина I. Аналіз даних інвентаризації середовищ існування, важливих для Європейського Співтовариства, та встановлення критеріїв сприятливого охоронного статусу» за договором з Міністерством охорони навколишнього середовища Литовської Республіки від 28.11.2014.



Мета та обсяг аудиту

Метою аудиту є оцінка того, чи забезпечено збереження лісів та їхніх природних середовищ існування, які становлять інтерес для Європейського Співтовариства.

Ключові питання аудиту:

- чи відомі площі лісів у Литві та чи встановлено їх групи;
- чи забезпечено захист лісів від шкідників, хвороб та інших негативних чинників;
- чи планування інспекцій створює передумови для ефективного державного контролю за лісами;
- чи захищено природні цінності природних лісових середовищ існування, які становлять інтерес для Європейського Співтовариства.

Об'єкти аудиту:

Міністерство охорони навколишнього середовища формує державну політику в галузі лісового господарства та охорони біорізноманіття; організовує інвентаризацію всіх лісів у країні, підготовку проєктів щодо збільшення лісового покриття, збереження ландшафтів і біорізноманіття, використання лісових ресурсів та координує виконання цих програм; формує систему охоронюваних територій; організовує вибір територій для включення до європейської екологічної мережі Natura 2000.

Державна лісова служба здійснює державну інвентаризацію та облік лісів, контролює їх стан, визначає послідовності та прогнозує поширення хвороб і шкідників, координує застосування заходів санітарного захисту лісів; надає консультації лісокористувачам і власникам щодо використання, відновлення, утримання та захисту лісів.

Державна служба охорони природних територій організовує підготовку документів з планування охоронюваних територій, веде облік таких територій, збирає та систематизує дані про них, організовує охорону та управління природними територіями, визначеними державою, координує заходи моніторингу в межах Державної програми екологічного моніторингу.

Державне лісове підприємство управляє, утримує, захищає, висаджує, використовує та відновлює державні ліси.

Період аудиту — 2016–2020 роки. Для оцінки змін і порівняння даних з деяких питань проаналізовано інформацію за попередні роки та 2021 рік.

Аудит проведено відповідно до Міжнародних стандартів вищих органів аудиту.



Основні результати аудиту:

Ліси та їх природні цінності не забезпечені належним захистом: цілі лісового господарства, визначені в стратегічних документах, не досягнені; кількість дерев, пошкоджених тваринами, комахами, хворобами або іншими факторами, зростає; процес контролю за господарською діяльністю в лісах потребує вдосконалення; віднесення територій до важливих для збереження середовищ існування зтягується.

Збільшення лісового покриття є недостатнім, не всі лісові площі віднесені до лісових груп.

Стратегія охорони навколишнього середовища передбачала, що лісовий покрив країни досягне 34,2% (2233,3 тис. га) у 2020 та 35,0% (2285,5 тис. га) у 2030 році, але за період з 2016 по 2020 рік лісовий покрив збільшувався із середньою річною швидкістю 0,04% (3,1 тис. га) і до 2020 року становив 33,7% (2202,2 тис. га). Якщо зростання лісового покриття зростатиме такими темпами, встановленої мети буде досягнуто лише у 2047 році. Недостатнє збільшення лісового покриття призводить до екологічного дисбалансу, оскільки ліси поглинають менше вуглекислого газу.

Територія, що не є лісовою, але заросла дикорослими деревами, вважається лісом, коли середній вік цих дерев становить щонайменше 20 років. Для того, щоб самовідновлений ліс отримав правовий захист, його необхідно ідентифікувати, порахувати та включити до Державного лісового реєстру. За даними Державної лісової служби, у 2016–2020 роках до цього реєстру було включено 1505,3 га нелісової землі, зарослої дикорослими деревами із середнім віком щонайменше 20 років. 36,3% таких площ (545,7 га з 1505,3 га) мали середній вік деревостану від 20 до 30 років, 63,7% (959,6 га з 1505,3 га) — понад 30 років, більше десятиї частини, а саме 10,7% (161,2 га з 1505,3 га), — 100 років і більше. За попередніми оцінками Державної лісової служби, близько 15,5 тис. га нелісової землі, вкритої дикорослими деревами, не було інвентаризовано і, відповідно, не включено до реєстру. Через невчасні інвентаризацію та внесення земельних ділянок, вкритих дикорослими деревами, до Державного лісового реєстру, захист самовідновлених лісів не забезпечений. Як наслідок, немає зобов'язання для лісокористувача контролювати стан лісу та доглядати за насадженнями. Також не встановлено обмежень на вирубку таких лісів і вимог щодо відновлення вирубаних ділянок.

Ліси повинні групуватись відповідно до цілей господарювання. Аудит виявив, що станом на 1 грудня 2021 року 28,4 тис. га лісової площі (1,3%), зареєстрованої в Державному лісовому реєстрі, не були класифіковані за лісовими групами. Крім того, схеми управління, необхідні для класифікації лісових площ за конкретними групами, не були підготовлені. Близько п'ятої частини (6,0 тис. га з 28,4 тис. га, тобто 21,2%) таких лісових площ були включені до реєстру 9 або більше років тому. Якщо визначення лісової групи не здійснювалось протягом тривалого часу, ці ліси можуть не отримувати належного догляду та підпадати під економічну діяльність, яку слід обмежувати для лісів 1–3 груп.



Система моніторингу лісів потребує вдосконалення

При отриманні інформації про масштабні порушення в лісах, спричинені комахами, хворобами або іншими факторами, Державна лісова служба повинна визначити причину порушення, оцінити ризик формування осередків масового поширення, рекомендувати профілактичні або винищувальні заходи та контролювати ефективність застосованих заходів. У випадковій статистичній вибірці з 41 випадку аудиторів виявили, що лише в одному випадку (2,4%) було здійснено подальший моніторинг лісів Службою.

Національна програма розвитку лісового сектору на 2012–2020 роки мала на меті збереження та збільшення площі лісів Литви та їх ресурсів. Цільовий показник передбачав неперевищення частки пошкоджених дерев 16% у 2020 році, але у період з 2016 по 2020 рік цей показник збільшився на 6,4 пункту до 23,1%. Для захисту лісів та їх біорізноманіття важливо вчасно виявляти порушення, правильно визначати їх причини та запобігати виникненню або поширенню спалахів хвороб чи шкідників якомога раніше. Через невиявлення причин порушень, неоцінювання ризику масового поширення хвороб або шкідників та невчасне надання рекомендацій щодо вжиття профілактичних або винищувальних заходів втрачається можливість оперативно зупинити поширення хвороб і шкідників.

Дії моніторингових установ мають бути спрямовані насамперед на усунення випадків найвищого ризику. Оцінка ризиків повинна здійснюватися за визначеними критеріями, а плани інспекцій повинні розроблятися на основі результатів оцінки. Державна лісова служба встановила критерії для відбору економічних суб'єктів для інспекції, однак ці критерії не мали необхідних коефіцієнтів для ранжування суб'єктів господарювання та визначення найризикованіших. Процес оцінки та його результати не були задокументовані, тому аудиторів не змогли визначити, чи включені до планів інспекцій найризикованіші економічні суб'єкти. У середньому Державна лісова служба виконувала близько 38% запланованих інспекцій у приватних лісах щороку у період з 2016 по 2020 рік, хоча ці показники мають становити щонайменше 50% загальної кількості таких інспекцій. Неефективність системи оцінки ризиків для визначення найризикованіших економічних суб'єктів призводить до розроблення необ'єктивних та упереджених планів інспекцій. Втрачається можливість включення до планів перевірок суб'єктів господарювання, чия діяльність становить найбільшу загрозу для довкілля.

Для об'єктивної оцінки ризикованості економічних суб'єктів рекомендується, щоб моніторингові установи розмежували функції планування та проведення інспекцій. Співробітники, які пропонують відбір економічних суб'єктів, не повинні мати прямого підпорядкування особам, які безпосередньо організують та проводять інспекції. Державна лісова служба не забезпечила належного розподілення функцій відбору та проведення інспекцій. Інспекційні офіцери також брали участь у процесі оцінки ризиків економічних суб'єктів та складанні планів інспекцій, що не забезпечувало неупередженості оцінок ризиків суб'єктів господарювання, включених до плану.



Належні умови для охорони рідкісних, зникаючих або вразливих середовищ існування, рослин і тварин у лісах не забезпечені.

Для захисту природних цінностей лісових середовищ існування країни зобов'язані включити до мережі Natura 2000²⁰ щонайменше 60 % пріоритетних лісових середовищ та 20 % непріоритетних лісових середовищ кожного типу; загалом у Литві це повинно становити 138,5 тис. га. Литва запропонувала Європейській комісії включити лише 81,8 тис. га з 138,5 тис. га (59,0 %) запланованої площі станом на 01.10.2021, фактично ж включено 36,0 тис. га (26,0 %). Після того, як Європейська комісія підтвердила, що об'єкт, запропонований країною, відповідає вимогам для територій Natura 2000, держави-члени повинні якнайшвидше, але не пізніше ніж через 6 років²¹, визначити його як територію, важливу для збереження середовищ існування (тобто включити до мережі Natura 2000).

У період з квітня 2009 року по жовтень 2021 року з 338 територій, що мають значення для Співтовариства, затверджених Європейською комісією, 210 (62,1%) були визначені як важливі для збереження середовищ існування: з них 167 (79,5%) визначені через понад 6 років, а 128²² (37,9%) досі ні. Європейська комісія порушила справу проти Литви за не надання актуального списку територій і невизначення їх як важливих для збереження середовищ існування у встановлені терміни. Несвоєчасне визначення територій, важливих для збереження середовищ існування, перешкоджає охороні зникаючих, рідкісних видів тварин, птахів або рослин.

Охорона територій, важливих для збереження середовищ існування, повинна здійснюватися в контексті визначених охоронних цілей, які мають бути конкретними, чіткими, вимірюваними та придатними для моніторингу²³. Охоронні цілі для цих територій, встановлені Міністерством охорони навколишнього середовища, є абстрактними та не визначають бажаного стану охорони для кожного з охоронюваних середовищ існування і видів, для яких ця територія призначена. Міністерство охорони навколишнього середовища лише з 7 вересня 2021 року почало встановлювати охоронні цілі в новому форматі з критеріями для визначення належного стану збереження середовищ існування та видів рослин і тварин. Станом на 10.05.2022 такі цілі встановлені лише для 6,2% (13 з 210) лісових середовищ існування.

Моніторинг територій, важливих для збереження середовищ існування, необхідний для оцінки досягнення встановлених цілей та повинен проводитися щонайменше раз

²⁰ Відповідно до Рішення Комітету з питань середовищ існування Hab. 97/2 rev. 4 від 18/11/1997, доступ через Інтернет: https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-bd/activities/hab_97_2_criter_en.pdf.

²¹ Директива Ради 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 року про збереження природних середовищ існування та дикої фауни і флори, стаття 4.

²² 26 територій все ще перебувають у межах 6-річного строку для виконання вимог.

²³ Комунікація Європейської Комісії щодо встановлення цілей для охорони територій мережі Natura 2000 (Європейська Комісія, документ Hab.12-04/06, листопад 2012 року).



на 3 роки²⁴. Перші б1 територію, важливу для збереження середовищ існування, було визначено у 2018 році, але моніторинг на них не проводився до 31.12.2021. Невизначеність конкретних охоронних цілей для збереження середовищ існування та нездійснення моніторингу стану може призвести до втрати рідкісних, зникаючих або вразливих видів птахів, тварин, рослин або середовищ існування загалом.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Міністерству охорони навколишнього середовища

Необхідно розробити заходи для прискорення збільшення лісового покриву з метою забезпечення екологічної стабільності та боротьби зі зміною клімату (ключовий результат аудиту 1).

Для забезпечення охорони самовідновлених лісів слід інвентаризувати всі нелісові території з лісами, середній вік яких становить щонайменше 20 років, і включити їх до Державного лісового реєстру протягом максимум 5 років (ключовий результат аудиту 1).

Для визначення ключових економічних вимог та захисту лісів необхідно забезпечити встановлення лісової групи не пізніше ніж через 3 роки після включення такого лісу до Державного лісового реєстру (ключовий результат аудиту 1).

Для забезпечення ефективного контролю за державними лісами необхідно гарантувати, що Департамент охорони навколишнього середовища розмежує функції планування та проведення інспекцій, а також запровадить систему оцінки ризиків економічних суб'єктів у контексті державного контролю за станом, використанням, відновленням, посадкою та захистом лісів країни всіх форм власності (ключовий результат аудиту 2).

Для захисту рідкісних тварин, птахів та рослин від вимирання необхідно забезпечити, щоб території, важливі для охорони середовищ існування, були визначені в терміни, встановлені Європейським Співтовариством (ключовий результат аудиту 3).

Для захисту зникаючих і рідкісних тварин, птахів та рослин необхідно забезпечити, щоб щонайменше 60% пріоритетних лісових середовищ та 20% непріоритетних лісових середовищ для кожного такого виду були включені до мережі Natura 2000 (ключовий результат аудиту 3).

²⁴ Програма моніторингу середовищ існування та територій, важливих для збереження птахів, затверджена наказом Міністра охорони навколишнього середовища від 31 грудня 2002 року № 695, таблиця 1.



Для створення належних передумов для ефективної охорони рідкісних, зникаючих або вразливих видів птахів, тварин, рослин або середовищ існування, необхідно переглянути та оновити цілі, встановлені для охорони територій, важливих для збереження середовищ існування, відповідно до вимог ЄС (ключовий результат аудиту 3).

Для оцінки стану територій, важливих для збереження середовищ існування у лісах, необхідно встановити критерії для оцінки їхнього належного стану (ключовий результат аудиту 3).

Державній лісовій службі

З метою запобігання виникненню або поширенню спалахів хвороб або шкідників у разі масштабних порушень у лісах, слід визначати причини порушень, оцінювати ризик утворення осередків масового поширення, рекомендувати найбільш ефективні профілактичні або винищувальні заходи та здійснювати моніторинг ефективності вжитих заходів (ключовий результат аудиту 2).

Державній службі охорони природних територій

Для оцінки змін на територіях необхідно проводити періодичний моніторинг лісів на територіях, важливих для збереження середовищ існування (ключовий результат аудиту 3).



**Звіт про результати аудиту ефективності
використання бюджетних коштів, спрямованих на ведення лісового
і мисливського господарства, охорону і захист лісів
у лісовому фонді України**

(рішення Рахункової палати від 15.03.2024 № 11-1)

«...Ліси України є її національним багатством і за своїм призначенням та місцезорозташуванням виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції та є джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах.

Усі ліси на території України, незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають, та незалежно від права власності на них, становлять лісовий фонд України і перебувають під охороною держави...»²⁵.

РЕЗЮМЕ

Актуальність аудиту

Із загальної площі лісового фонду України (10,4 млн га) у користуванні підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління Державного агентства лісових ресурсів України (далі — Держлісагентства), перебуває 7,1 млн гектарів.

На сьогодні внаслідок відкритої військової агресії Російської Федерації проти України, виконання функцій лісів на третині їх загальної площі, а це майже 3,0 млн га, є обмеженим. Через окупацію Російською Федерацією території України, а також пожежі і підтоплення, наша держава може втратити близько 1 млн га лісового фонду, — таку оцінку надає Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. Значними є і збитки. За оцінками Державної екологічної інспекції України, лише від знищення лісовими пожежами понад 66 тис. га лісів збитки становлять понад 1 трлн гривень.

У 2021 році Урядом схвалено Державну стратегію управління лісами України до 2035 року, в 2022 році розпочато реалізацію постанови Кабінету Міністрів України від 07 вересня 2022 року № 1003 «Деякі питання реформування управління лісової галузі», спрямованої насамперед на розмежування контрольних та господарчих функцій у лісовій галузі.

²⁵ Частина друга та третя статті 1 Лісового кодексу України.



Мета та обсяг аудиту

Мета контрольного заходу: встановлення фактичного стану справ та надання оцінки ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на ведення лісового і мисливського господарства, охорону і захист лісів у лісовому фонді України.

Об'єкти контрольного заходу: Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України; Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство) та 7 інших об'єктів аудиту (окремі установи, підприємства і організації, які перебувають у його віданні).

Період аудиту.

Період, охоплений аудитом: 2020–2022 роки та I півріччя 2023 року, з окремих питань — 2023 рік.

Основні результати аудиту:

Дані про Державний облік лісів та моніторинг потребують оновлення.

Державний облік та національна інвентаризація лісів, систематичний, об'єктивний і своєчасний моніторинг лісових об'єктів, а також лісовпорядкування є ключовими для забезпечення сталого управління лісами, особливо в умовах обмежених ресурсів та низької лісоохоронної ефективності.

Через відсутність бюджетного фінансування діяльність з державного обліку та моніторингу лісів в Україні призупинено (останній державний облік лісів в Україні проводився станом на 01.01.2011, база моніторингу лісів сформована ще за 2015 рік). На виконання вимог Лісового кодексу України²⁶ (відповідні зміни до Кодексу набули чинності 25 червня 2020 року) постановою Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2021 року затверджено Порядок проведення національної інвентаризації лісів, а Українське державне проєктне лісовпорядне виробниче об'єднання (ВО «Укрдержліспроєкт») визначено Центром національної інвентаризації лісів. Фінансування робіт з національної інвентаризації лісів передбачалося за кошти державного бюджету та співфінансування німецьким урядом.

Через початок військової агресії Російської Федерації проти України у 2022 році, роботи з національної інвентаризації лісів України, розпочаті ВО «Укрдержліспроєкт» у 2021 році (обстежено 909 інвентаризаційних ділянок), були призупинені. ВО «Укрдержліспроєкт» (місцезнаходження м. Ірпінь) у зв'язку із знаходженням у зоні бойових дій понесло значні матеріальні збитки (зруйновано адміністративну будівлю, втрачено спецтехніку

²⁶ Затверджений 21 січня 1994 року № 3852-XII.



та транспорт). Наразі заплановані роботи виконуються, але установа потребує повного відновлення та модернізації. Цикл національної інвентаризації, розпочатий у 2021 році, заплановано завершити у 2025 році, але цей термін може бути не дотримано, враховуючи умови воєнного стану.



Довідково. Відповідно до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2023 року № 388 «Деякі питання проведення національної інвентаризації лісів у період воєнного стану» на період дії правового режиму воєнного стану та протягом двох років з дня його припинення або скасування не поширюються вимоги щодо встановлення шестирічного циклу на проведення національної інвентаризації лісів.

Фактична відповідальність за завдані шкоду та збитки лісовому фонду не встановлена, діяльність Держлісагентства в цьому напрямі є недостатньою.

Протягом 2020–2022 років та I півріччя 2023 року в Україні виникли 4587 пожеж (за виключенням пожеж внаслідок воєнних дій) на площі 93,2 тис. гектарів. Цими пожежами нанесено збитків на загальну суму 20339 млн грн (з них 19113 млн грн (94 відс.) у 2020 році). З вказаного обсягу збитків відшкодовано лише 192,0 тис. гривень.

Більшість випадків лісових пожеж (63 відс.) у цей період виникла з вини населення (рис. 5).

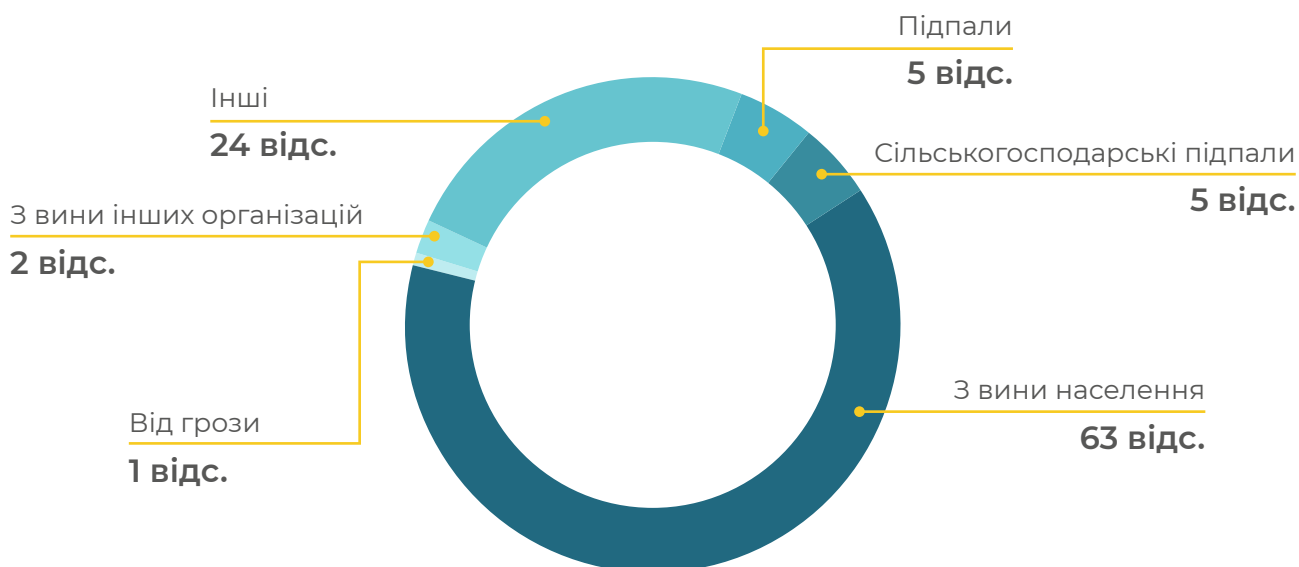


Рис. 5. Основні причини виникнення пожеж у лісовому фонді України



Найбільше лісовими пожежами були вражені Житомирська (43,3 тис. га) та Луганська (29,2 тис. га) області (рис. 6).

Відкрита військова агресія Російської Федерації проти України, розпочата у 2022 році, призвела до зростання пожежної небезпеки в лісах. Своєчасне виявлення та оперативне реагування на такі пожежі через бойові дії, обстріли, мінування та наявність значної кількості вибухонебезпечних предметів на території лісів є ускладненим.

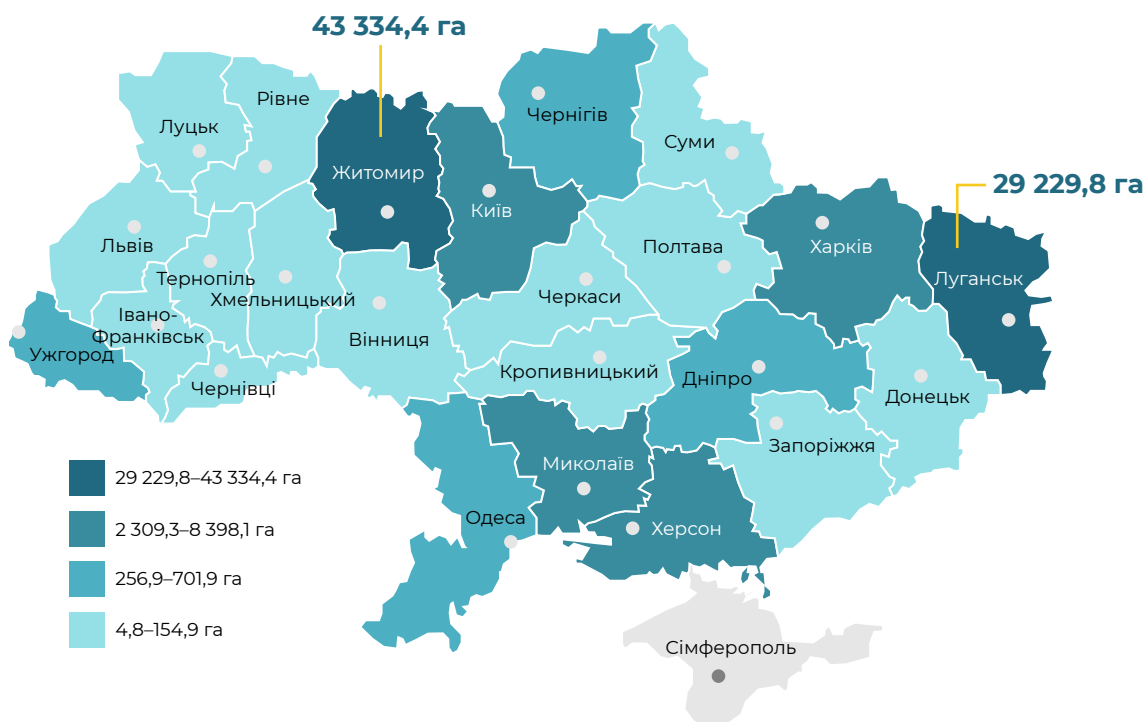


Рис. 6. Площі лісового фонду, вражені пожежами протягом 2020–2022 років та I півріччя 2023 року, в розрізі областей

За оперативною інформацією, площа деокупованих (звільнених) територій та територій, на яких ведуться (велися) активні бойові дії, крім тимчасово окупованих земель лісового фонду (на 31.11.2023), становить близько 975,3 тис. гектарів. Понад 500 тис. га земель лісового фонду на підконтрольній владі України території потребують розмінування, з яких розмінувано (обстежено) близько 73 тис. га, або 14,6 відсотка.

Необхідно підвищити ефективність заходів із запобігання та гасіння лісових пожеж відомчою пожежною охороною підприємств Держлісагентства.

Організація охорони і захисту лісів передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження лісів від пожеж, незаконних рубок, пошкодження,



ослаблення та іншого шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб (стаття 86 Лісового кодексу України).

Відповідно до додатка 1 до Положення про єдину державну систему цивільного захисту²⁷ Держлісагентство створило підсистему охорони і захисту лісів (функціональну підсистему єдиної державної системи цивільного захисту). До Переліку суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона, зокрема, включені суб'єкти господарювання, підприємства, установи, організації, віднесені до сфери управління Держлісагентства. Основними її завданнями є забезпечення пожежної безпеки, запобігання виникненню пожеж та нещасних випадків під час пожеж, гасіння пожеж, рятування населення, а також надання допомоги у ліквідації наслідків інших надзвичайних ситуацій.

Створення лісових пожежних станцій та організація їх діяльності забезпечується постійними лісокористувачами, власниками лісів. При кожній лісовій пожежній станції організується пожежна команда, яка комплектується пожежно-рятувальними підрозділами із числа відомчої пожежної охорони чи добровільної пожежної охорони, які мають кваліфікацію та пройшли підготовку за програмою «Курс підготовки лісового пожежного».

Система організації охорони і захисту лісів від пожеж підприємств і установ, що підпорядковуються Держлісагентству, наведена на рис. 7.

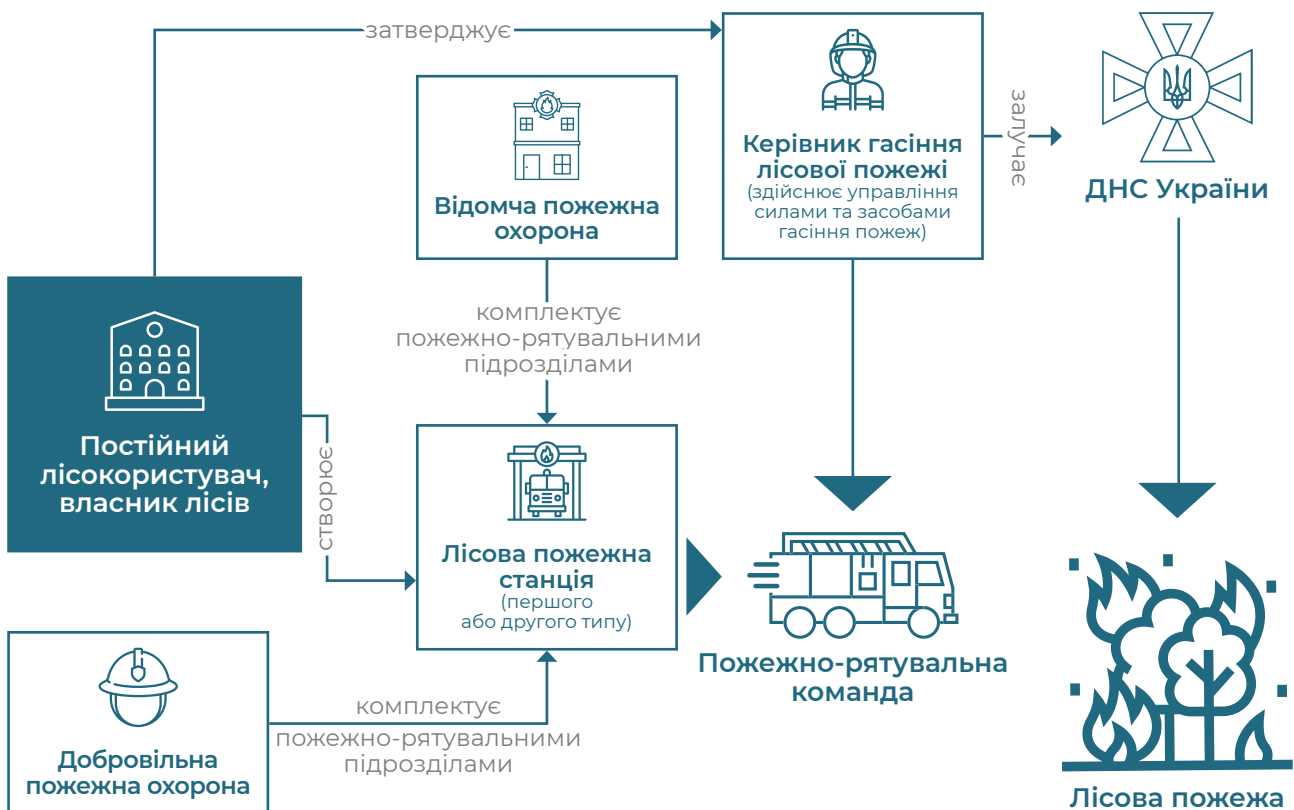
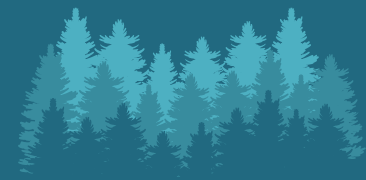


Рис. 7. Система організації охорони і захисту лісів від пожеж підприємств і установ, що підпорядковуються Держлісагентству

²⁷ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 09 січня 2014 року № 11.



Чисельність відомчої пожежної охорони (на 01.01.2023) становила 11 796 працівників, в тому числі 721 постійний працівник та 11 558 працівників добровільно-пожежної охорони. З 2023 року охорону лісів від пожеж забезпечують філії Державного спеціалізованого господарського підприємства «Ліси України» (ДП «Ліси України») та підприємства, установи та організації, що безпосередньо підпорядковані Держлісагентству. У структурі ДП «Ліси України» створена окрема філія — «Лісопожежний центр».

Технічне забезпечення підрозділів потребує оновлення.

Лісопожежні підрозділи технічно оснащені 532 пожежними автомобілями, з яких 480 (90 відс.) експлуатуються 16 і більше років, додаткова потреба становить 33 автомобілі. Для забезпечення належного спостереження за лісовими масивами, своєчасного виявлення пожеж та їх ліквідації на початковій стадії, за даними звітів про виконання виробничо-фінансових планів (форма 10-ЛГ), створено мережу із 488 пожежно-спостережних веж і щогл, з них 431 обладнано телевізійними системами спостереження для оперативного виявлення лісових пожеж, додаткова потреба — 72 вежі, або 15 відсотків.

Протипожежні заходи, такі як створення протипожежних розривів і мінералізованих смуг, суттєво зменшилися в 2022 році через військову агресію, що вплинуло на доступ до лісових територій та реалізацію профілактичних заходів.

З метою зменшення кількості і площі лісових пожеж, підприємствами, що підпорядковуються Держлісагентству, протягом 2020–2022 років та I півріччя 2023 року вжито обмежувальних заходів: влаштовано протипожежні розриви, бар'єри і заслони — 118,9 км, мінералізовані смуги — 175 тис. га (рис. 8). Кількість цих заходів у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, неможливістю доступу до земель лісового фонду внаслідок тимчасової окупації в 2022 році значно зменшилась порівняно з 2020 роком та становила лише 30,6 відс. та 63,4 відс. відповідно.

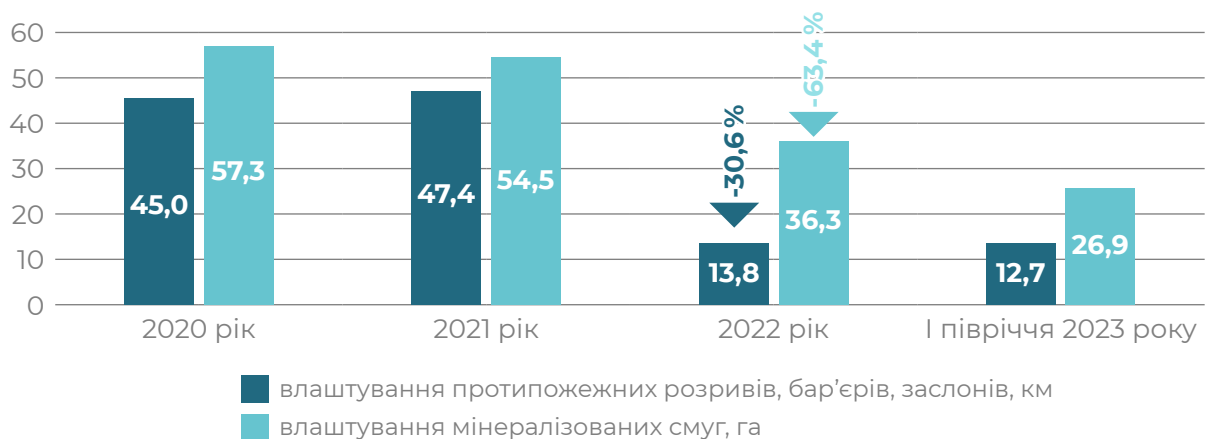


Рис. 8. Динаміка вжиття заходів з охорони лісу від пожеж в 2020–2022 роках та I півріччі 2023 року



Автоматизована система «Пожежі», впроваджена у 2021 році, забезпечує оперативний облік та передачу інформації про лісові пожежі, сприяючи швидкій реакції на надзвичайні ситуації.

Активна взаємодія між відповідними державними органами та система обліку сприяють оперативному виявленню та гасінню лісових пожеж шляхом об'єднання загальних зусиль щодо збереження лісових ресурсів та запобігання негативним екологічним наслідкам. З метою отримання та передачі інформації про лісові пожежі в 2021 році введено в дію автоматизовану систему «Пожежі», до якої постійні лісокористувачі, власники лісів вносять інформацію про виявлені лісові пожежі та їх гасіння.

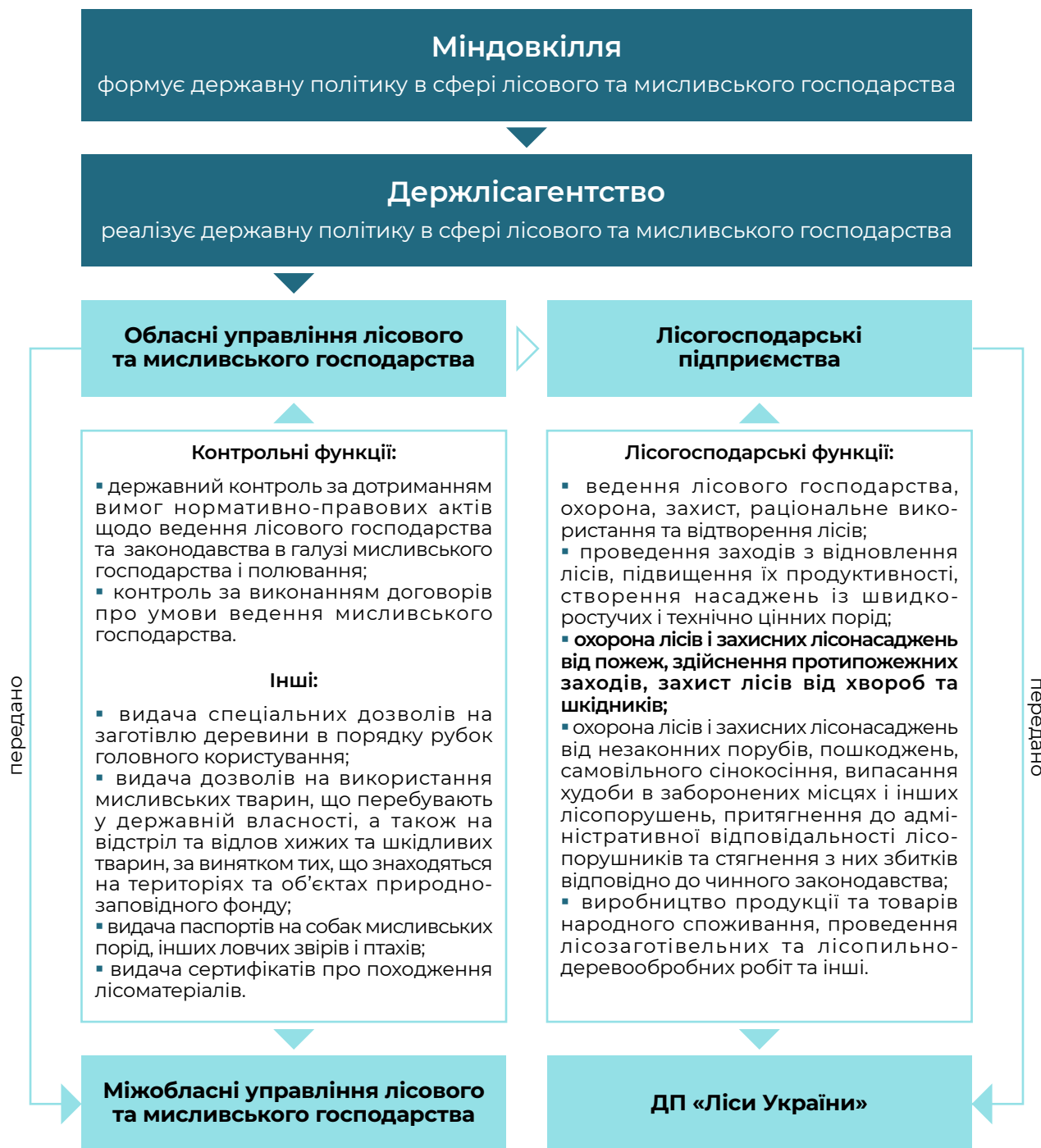
У вересні 2023 року між Держлісагентством та Державною службою України з надзвичайних ситуацій підписано Меморандум про співробітництво з метою розвитку співпраці щодо збереження лісів від пожеж, а також забезпечення проведення заходів із розмінування території лісового фонду.

Реформа управління лісової галузі, розпочата у 2022 році, знаходиться в процесі реалізації.

Указом Президента України від 07 червня 2021 року № 228/2021 «Про деякі заходи щодо збереження та відтворення лісів» та іншими нормативно-правовими актами визначено питання реформування лісового господарства України. Реалізація реформи запланована з використанням найкращих практик країн Європейського Союзу, зокрема Німеччини, Польщі та Литви. Успішний досвід цих країн допоможе створити ефективну та успішну модель управління лісовою галуззю в Україні.

Указом Президента України від 29 вересня 2022 року № 675/2022 введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 вересня 2022 року «Про охорону, захист, використання та відтворення лісів України в особливий період», виконання якого є підґрунтям для реалізації реформи та забезпечення ефективної діяльності галузі. Верховна Рада України на своєму засіданні 10 жовтня 2024 року прийняла Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо вдосконалення відповідальності за правопорушення у сфері захисту рослинного світу, лісокористування та протидії незаконному обігу деревини» (реєстр. № 9665), яким, зокрема, передбачається посилення адміністративної відповідальності за невиконання законних розпоряджень чи приписів, інших законних вимог посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорони природних ресурсів, за ненадання їм необхідної інформації або надання неправдивої інформації, вчинення інших перешкод для виконання покладених на них обов'язків.

Згідно із Державною стратегією управління лісами України до 2035 року ефективне управління лісами передбачає побудову збалансованої системи правовідносин між суб'єктами лісового господарства з одночасним запобіганням можливому конфлікту інтересів (рис. 9).



Реалізація постанови Кабінету Міністрів України від 07 вересня 2022 р. № 1003 «Деякі питання реформування управління лісової галузі» дала змогу ліквідувати конфлікт інтересів, що виникав внаслідок поєднання Держлісагентством регуляторної, управлінської та контрольної функцій у лісовій сфері, шляхом передачі ДП «Ліси України» лісогосподарських функцій.



Також до ДП «Ліси України» передано функцію охорони лісів і захисних лісонасаджень від пожеж, здійснення протипожежних заходів від лісогосподарських підприємств.

Разом із Державною стратегією управління лісами України до 2035 року Урядом схвалено Операційний план реалізації у 2022–2024 роках Державної стратегії управління лісами України до 2035 року, який має 16 заходів, 11 з яких заплановано завершити в 2024 році, ще два — після завершення бойових дій. Із трьох заходів, термін виконання яких визначено 2023 рік, виконано один — постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування управління лісової галузі» оптимізовано структуру Держлісагентства. У 2023 році не виконано два заходи: не розроблені нові програми навчальних курсів «Курс підготовки лісового пожежного» та «Керівник гасіння лісової пожежі», не затверджений розроблений Держлісагентством проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання наближеного до природи ведення лісового господарства та проведення рубок в умовах воєнного стану» (на узгодженні). На виконання завдань з терміном виконання 2024 рік, зокрема, ведеться робота щодо розроблення та прийняття нормативно-правових актів.



РЕКОМЕНДАЦІЇ

Кабінету Міністрів України вжити заходів щодо:

- виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 вересня 2022 року «Про охорону, захист, використання та відтворення лісів України в особливий період», введеного в дію Указом Президента України від 29 вересня 2022 року № 675/2022;

Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України і Державному агентству лісових ресурсів України вжити заходів щодо:

- розробки і внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проєктів законів про внесення змін, зокрема, до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо вдосконалення відповідальності за правопорушення у сфері лісокористування та протидії незаконному обігу деревини, посилення відповідальності за невиконання законних вимог посадових осіб, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища;

Державному агентству лісових ресурсів України вжити заходів щодо:

- запровадження щоквартального моніторингу здійснення заходів із лісовпорядкування, лісорозведення і відновлення лісів, охорони і захисту лісів, створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг та узагальненої оцінки стану виконання планів заходів у розрізі міжрегіональних управлінь лісового та мисливського господарства й одержувачів коштів державного бюджету;
- забезпечення ведення державного лісового кадастру та обліку лісів;
- проведення моніторингу лісів як складової державної системи моніторингу навколишнього природного середовища;
- активізації претензійно-позовної роботи для відшкодування шкоди та збитків, завданих лісовому фонду;
- технічного переоснащення лісопожежних підрозділів, придбання протипожежної техніки з обладнанням, засобів пожежогасіння та систем спостереження для запобігання виникненню лісових пожеж.

Заступник Голови Рахункової палати

Сергій КЛЮЧКА



EUROSAI

Working Group on the Audit of Funds
Allocated to Disasters and Catastrophes



The Accounting Chamber
Supreme Audit Institution of Ukraine



VALSTYBĖS
KONTROLĖ
NAO OF LITHUANIA

