



АНАЛИЗ НА СИТУАЦИЯТА С ГОРСКИТЕ ПОЖАРИ В БЪЛГАРИЯ, 2025 Г.

Резюме

СЪДЪРЖАНИЕ

1	ВЪВЕДЕНИЕ	4
1.1	Необходимост от проучването, цели и задачи	4
1.2	Използван подход и методология	4
2	СИСТЕМА ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ЗАЩИТА ОТ ГОРСКИ ПОЖАРИ	6
2.1	Правна рамка и политики относно превенцията и защитата срещу горски пожари	6
2.1.1	Законодателство и политики на Европейския съюз	6
2.1.2	Национално законодателство, стратегически и програмни документи и споразумения	7
2.2	Инструменти на ЕС за предотвратяване и реагиране на горски пожари	12
2.3	Институционална рамка	13
3	АНАЛИЗ НА СИТУАЦИЯТА СЪС ЗАЩИТАТА ОТ ГОРСКИ ПОЖАРИ	20
3.1	Въздействие на горските пожари	20
3.1.1	Брой и засегнати площи	20
3.1.2	Горски пожари в защитени територии и зони	23
3.1.3	Причини за горските пожари и санкции	24
3.1.4	Горски пожари по видове собственост	26
3.1.5	Нанесени щети	26
3.1.6	Възстановяване на гори, пострадали или унищожени от пожари	27
3.2	Ефективност на системата за превенция	28
3.2.1	Планиране намаляването на риска от горски пожари	28
3.2.2	Оценка и картографиране на риска от пожари	31
3.2.3	Изграждане и поддържане на системи за наблюдение, ранно предупреждение и оповестяване	33
3.2.4	Определяне на пожароопасния сезон в горските територии	35
3.2.5	Взаимодействие между основните институции, отговорни за защитата на горските територии от пожари	36
3.2.6	Повишаване на информираността и общественото съзнание	37
3.2.7	Други превантивни мерки	37
3.3	Ефективност на системата за борба с горските пожари	38
3.3.1	Отговорности за борба с горските пожари	38
3.3.2	Специализирани групи за действия при гасене на горски пожари към ДГС и ДЛС	39
3.3.3	Доброволни формирования, създадени по реда на ЗЗБ	40
3.3.4	Ресурси за гасене на пожари от въздуха	42
3.4	Финансови ресурси	43
4	СИТУАЦИЯТА В СЪСЕДНИТЕ ДЪРЖАВИ И ТЕХНИЯТ ОПИТ	48
5	ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ	55
5.1	SWOT анализ	55
5.2	Основни изводи и тенденции	58
5.3	Препоръки за бъдещи действия	61
5.3.1	Деятности на национално ниво	61
5.3.2	Възможности за ангажираност WWF-България по темата	62
ДРУГИ ТЕКУЩИ (СКОРОШНИ) ПРОЕКТИ ПО ТЕМАТА „ГОРСКИ ПОЖАРИ“		63
ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ		63

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

ДВ	Държавен вестник
ДГП	Държавно горско предприятие
ДГС	Държавно горско стопанство
ДЛС	Държавно ловно стопанство
ДПП	Дирекция на природен парк
ГДПБЗН	Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ към МВР
ГИС	Географска информационна система
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЗГ	Закон за горите
ЗЗБ	Закон за защита при бедствия
ЗМВР	Закон за Министерството на вътрешните работи
ЗООС	Закон за опазване на околната среда
ЗООЗ	Закон за опазване на земеделските земи
ИАГ	Изпълнителна агенция по горите
ИСУН	Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България
МВР	Министерство на вътрешните работи
МЗХ	Министерство на земеделието и храните
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МС	Министерски съвет
НИМХ	Национален институт по метеорология и хидрология
НПРББ	Национален профил на риска от бедствия в България
ОПОС	Оперативна програма „Околна среда“
ПОС	Програма „Околна среда“
ПРСР	Програма за развитие на селските райони
РДГ	Регионална дирекция по горите
РМС	Решение на Министерски съвет
ал.	алинея
г.	година
лв.	лева
EFFIS	Европейска информационна система за горски пожари
SWOT анализ	Анализ на силните и слаби страни, възможностите и заплахите

1 ВЪВЕДЕНИЕ

1.1 Необходимост от проучването, цели и задачи

„Огнен ад в Родопите“, „Бедствено положение в Славянка“, „Евакуация, изпепелени къщи и пламъци: България е в капана на огнената стихия“, са само част от заглавията в медиите, приковали вниманието на българската общественост през лятото на 2024 г., а липсата на такива новини в горещите сезони през последните години е по-скоро изключение. Пожарите стават все по-чести и интензивни, обхващат по-големи площи и възникват в райони, където до този момент не са били характерни. Резултатът от това е бърза загуба на ресурси, биологично разнообразие и други екосистемни услуги, а в не малко случаи се засягат имущество и за съжаление човешки животи.

Като част от усилията си по опазване на природата и предвид негативното въздействие на горските пожари, WWF-България възложи настоящето проучване, чиято основна цел е да анализира ситуацията с горските пожари в България и на тази основа да се предложат дейности за бъдещ ангажимент на организацията.

За постигане на така поставената цел бяха набелязани следните основни задачи:

- анализ на правната рамка относно превенцията и защитата срещу горските пожари, в т.ч. национално и европейско законодателство, политики, стратегически планове и документи;
- описание на институционалната рамка и отговорности;
- анализ на ситуацията с горските пожари за последните 15 - 20 години по отношение брой на пожарите, засегнати горски територии, причини за пожарите, щети, в т.ч. и по отношение на защитените територии и зони;
- оценка на ефективността на системата за превенция в горите;
- оценка на ефективността на системата за борба с горските пожари;
- предвидени средства в последните години за борба с пожарите и каква част от тях реално са били използвани целево;
- включване на информация за скорошни и текущи проекти/инициативи по темата за горските пожари;
- съпоставка с опита на съседни държави.

Проучването е възложено като част от дейностите по фаза 7.2 от партньорството между IKEA и WWF, резултат 3 (проектен номер 40000578, 403316) и е реализирано в периода 1.11.2024 – 28.02.2025 г. от експертен екип на фирма „Пи Ди Ем Сървисис“ ЕООД.

1.2 Използван подход и методология

Изготвеният анализ е реализиран като настолно проучване на публично достъпни източници на информация, като използваните такива са посочени в края на документа и са реферирани в текста, както и като бележки „под черта“. Основните източници включват най-вече доклади на компетентните органи и различни техни публикации, налични в интернет пространството, доклади публикувани от общини и други организации, както и различни медийни публикации.

За анализа на правната рамка оценката за релевантност на различните нормативни документи е направена на база експертно мнение, а самите актове са взети (респективно са включени като линкове) от свободно достъпни база данни (напр. lex.bg, aris), както и от интернет страниците на съответните институции. За ниво Европейски съюз (ЕС) е използвана базата данни <https://eur-lex.europa.eu>. Институционалната рамка по отношение на горските пожари е дефинирана на база анализ на тези релевантни нормативни документи.

Представените и анализирани национални данни за броя на горските пожари и площта на засегнатите територии обхващат последните 15 години, т.е. периода 2010 – 2024 г., но където е счетено за целесъобразно са цитирани и данни за предходни периоди. Посочените данни са съпоставени и с информацията за страната в Европейската информационна система за горски пожари (EFFIS). Последната е използвана като източник на информация за пожарите в защитените територии и защитените зони, както и за представените данни за съседни държави.

Като основен източник на информация за проекти, по които са финансирани дейности по превенция и защита от горски пожари в страната, е използвана Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България (ИСУН).

Събраната публично достъпна информация е допълнена с лична информация на експертите, разработващи проучването, както и с информация, получена чрез неформални консултации с отговорни лица в МЗХ и ИАГ, държавните горски предприятия, отделни държавни горски и държавни ловни стопанства, дирекции на природни паркове, общински администрации и структури, управляващи общински гори.

Оценката на събраните данни, в т.ч. и по отношение на идентифицирането на пропуските, силните и слабите страни, набелязването на възможности за подобряване на работата по превенция и борба с горските пожари (SWOT анализ), е базирана изцяло на експертно мнение на авторите, отчитайки и вече налични анализи, изготвени от други организации. По аналогичен начин, препоръките за бъдещи действия по темата „горски пожари“ са резултат от изразено експертно мнение.

В проучването са отразени и препоръки/коментари по първата чернова, направени от екипа на WWF-България.

2 СИСТЕМА ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ЗАЩИТА ОТ ГОРСКИ ПОЖАРИ

2.1 Правна рамка и политики относно превенцията и защитата срещу горски пожари

Настоящият раздел има за цел да акцентира върху ключови документи (нормативни, стратегически, програмни и пр.), дефиниращи правната рамка за превенцията и защитата от горски пожари както на ниво ЕС, така и на национално ниво. Представеният набор не претендира за изчерпателност, но е счетен като основополагащ по темата. Доколкото горските пожари, особено големите такива, могат да се разглеждат като бедствие, в много случаи регулациите за тях попадат в рамките на общата правна уредба за бедствията и гражданската защита. Поради това, документи от общ характер покриващи темата попадат във фокуса на проучването.

2.1.1 Законодателство и политики на Европейския съюз

Решение № 1313/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно Механизъм за гражданска защита на Съюза (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=celex:32013D1313>) и актове за изменението му – Решение (ЕС) 2019/420 на Европейския парламент и на Съвета от 13 март 2019 г., Регламент (ЕС) 2021/836 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2021 г., Решение (ЕС) 2023/2671 на Европейския парламент и на Съвета от 22 ноември 2023 г.

С Решението се определят общите правила за Механизма за гражданска защита на Европейския съюз („Механизма на Съюза“) и правилата за предоставяне на финансова помощ по този механизъм. Механизмът има за цел да засили сътрудничеството между ЕС и държавите членки и да улесни координацията помежду им в областта на гражданската защита с оглед превенцията, готовността и реагирането при природни и причинени от човека бедствия в т.ч. горски пожари, в рамките на и извън ЕС. Превенцията е основна цел на механизма, като особено се набляга на оценката на риска и планирането на управлението на риска. От държавите членки се изисква да изготвят периодично оценки на риска на национално ниво и да предоставят на Европейската комисия (ЕК) обобщена информация за съответните елементи от оценките.

Регламент (ЕС) 2024/1991 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2024 г. относно възстановяването на природата и за изменение на Регламент (ЕС) 2022/869 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1991&qid=1736949418977>) – представлява ключов инструмент за адаптиране и смекчаване на последиците от природни бедствия, в т.ч. горски пожари. Определя правила, с които да се гарантира дългосрочното и устойчиво възстановяване на биологичното разнообразие и устойчивостта на екосистемите чрез възстановяване на увредените екосистеми и постигането на основните цели на Съюза за смекчаване на изменението на климата, адаптиране към него и неутралност по отношение на деградацията на земите.

Насоки на Европейската комисия за предотвратяване на горските пожари на сушата (*European Commission: Directorate-General for Environment, Nuijten, D., Onida, M. and Lelouvier, R., Land-based wildfire prevention – Principles and experiences on managing landscapes, forests and woodlands for safety and resilience in Europe, Nuijten, D.(editor), Onida, M.(editor) and Lelouvier, R.(editor), Publications Office of the European Union, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/695867>*)

Основната им цел е да подпомогнат държавите членки на ЕС в създаването и прилагането на ефективни мерки за предотвратяване и управление на горските пожари като предложат научно обосновани стратегии и добри практики, които да бъдат прилагани на местно, регионално и национално ниво, отчитайки спецификите на всяка държава и на различните видове гори. Те очертават превантивните мерки, които могат да бъдат предприети за добро управление и планиране на горите, възможностите, по които държавите членки могат да получат достъп до финансиране от ЕС, както и насоките сътрудничество по между си.

Стратегия на ЕС за горите до 2030 г. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021DC0572>) поставя основата за повишаване на превенцията и защитата на горите от горски пожари и устойчивостта на горите към изменението на климата.

Стратегия на ЕС за адаптация към изменението на климата (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:82:FIN>) – очертава дългосрочна визия за превръщането на ЕС в устойчиво на изменението на климата общество, напълно адаптирано към неизбежните последици от него до 2050 г.

Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици (<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/147/2019-06-26>) и Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1992/43/oj?locale=bg>)

Двете директиви изискват от държавите членки да предприемат подходящи мерки за предотвратяване на влошаване на състоянието на видовете и техните естествени местообитания в защитените зони от мрежата Натура 2000 (чл. 6, параграф 2 и чл. 7 от Директива 92/43/ЕИО). Това предполага, макар и да не е изрично посочено, предприемането на мерки за превенция и защита от пожари.

2.1.2 Национално законодателство, стратегически и програмни документи и споразумения

• Нормативни актове

➤ **Закон за защита при бедствия (ЗЗБ)**, обн. ДВ. бр. 102 от 19.12.2006 г. (<https://legislation.apis.bg/doc/244897/0#6146031>)

Законът урежда обществените отношения, свързани с осигуряването на защитата на живота и здравето на населението, опазването на околната среда и имуществото при бедствия (чл. 1 от ЗЗБ). Той е основополагащият документ, който регламентира защитата при бедствия в цялост (независимо от характера на бедствието, същността и размера на риска), която включва както провеждане на превантивна дейност, така и на дейности за готовност и реагиране при бедствия, подпомагане и възстановяване, ресурсно осигуряване, предоставяне и приемане на помощи (чл. 5 от ЗЗБ). Законът установява и общият ред за създаването на доброволните формирования, както и правата и задълженията на доброволците.

Подзаконови нормативни актове към ЗЗБ:

Наредба за реда за създаване и организиране на дейността на доброволните формирования за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях, Обн. ДВ. бр. 50 от 3 юли 2012г. (<https://legislation.apis.bg/doc/557696/0>)

Наредба за условията, реда и органите за извършване на анализ, оценка и картографиране на рисковете от бедствия, Обн. ДВ. бр. 84 от 2.11.2012 г. (<https://lex.bg/laws/ldoc/2135819583>) – регламентира задължение за извършване на анализ, оценка и картографиране на риска от пожари съгласно установените в нея условия и ред. Компетентният орган за това е министърът на земеделието и храните.

➤ **Закон за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР)**, Обн., ДВ. бр. 53 от 27.06.2014 г. (<https://lex.bg/laws/ldoc/2136243824>)

Регламентира създаването на Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ и подразделенията му, като основен орган за пожарна безопасност и защита на населението. Посочени са техните функции, основни дейности и правомощия.

Съгласно разпоредбата на чл. 265, ал. 1, ръководителите на държавни органи, организации и юридически лица, които не са изпълнили или са допуснали неизпълнение на задълженията, предвидени в този закон или в подзаконовите нормативни актове по прилагането му, както и гражданите, които не са изпълнили такива задължения, се наказват с глоба от 200 до 2000 лв.

Подзаконови нормативни актове към ЗМВР:

Наредба № 81213-758 от 22 октомври 2014 г. за осъществяване на превантивна дейност от органите за пожарна безопасност и защита на населението на Министерството на вътрешните работи, обн. ДВ. бр. 90 от 31.10.2014 г. (<https://lex.bg/mobile/ldoc/2136360497>)

Наредба № 8121з-1006 от 24 август 2015 г. за реда за осъществяване на пожарогасителната и спасителната дейност от органите за пожарна безопасност и защита на населението на министерството на вътрешните работи, обн. ДВ. бр.67 от 1.09.2015 г. (<https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2136601272>)

Наредба № 8121з-968 от 10 декември 2014 г. за правилата и нормите за пожарна безопасност при извършване на дейности в земеделските земи, Обн. ДВ. бр.105 от 19.12.2014 г.

Необходимо е да се обърне внимание на регулациите на наредбата, въвеждащи забрани по отношение паленето на открит огън, тютюнопушене и паркиране на моторни превозни средства в площите с посеви и на разстояние, по-малко от 50 метра до тях, от настъпването на восьмична зрялост до окончателното прибиране на реколтата и изораване на стърнищата (чл. 6). Наред с това, в земеделските земи и извън тях (слогове и крайпътни ивици) не се разрешава паленето на стърнища и други растителни остатъци (чл. 12).

➤ **Закон за горите (ЗГ), Обн. ДВ. бр.19 от 8.03.2011 г.** (<https://lex.bg/laws/ldoc/2135721295>)

Урежда основни положения относно защитата на горските територии от пожари, касаещи планирането и изпълнението на мерките и мероприятията по защита от пожари, отговорности и др. (Глава VI, раздел III).

Като пропуск в закона може да се отбележи липсата на изрична разпоредба за налагане на наказания на лицата, създали условия за възникване на пожар или предизвикали такъв, умишлено или поради небрежност. Най-често при установяване на такива случаи се прилага разпоредбата на чл. 270 от ЗГ, която е обща и предвижда наказание за други нарушения (които не са изрично разписани какъвто е случая с пожарите) на закона и на подзаконовите актове по прилагането му – глоба от 50 до 500 лв., съответно имуществена санкция в размер от 100 до 1000 лв., ако не е предвидено по-тежко наказание.

Подзаконови нормативни актове към ЗГ:

Наредба № 8 от 11 май 2012 г. за условията и реда за защита на горските територии от пожари, Обн. ДВ. бр.38 от 18.05.2012 г., наричана по-нататък за краткост Наредба № 8/2012 (<https://lex.bg/laws/ldoc/2135792994>)

Регламентира условията и реда за планиране и осъществяване на защитата на горските територии от пожари, в т.ч. превенция/ранно предупреждение, локализиране, ограничаване и потушаване на пожарите. Определя и отговорните органи (ИАГ, МВР, държавни горски предприятия, общини и др.), както и координацията, сътрудничеството и контрола.

Наредба № 18 от 7.10.2015 г. за инвентаризация и планиране в горските територии, обн., ДВ, бр. 82 от 23.10.2015 г., наричана по-нататък за краткост Наредба №18/2015 (<https://legislation.apis.bg/doc/2677560/0>) – определя условията и реда за проектиране на мерките и мероприятията за защита на горските територии от пожари.

➤ **Закон за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ), Обн. ДВ. бр.35 от 24.04.1996 г.** (<https://lex.bg/laws/ldoc/2133870081>)

Предвид риска от горски пожари в резултат от паленето на стърнища, е важно да се акцентира на разпоредбите на чл. 5, ал. 4 от закона, съгласно които ползвателите на земеделски земи носят отговорност за изгарянето на стърнища и други растителни отпадъци на земеделската земя и са длъжни да участват при гасенето им. Въведена е забрана за изгарянето на стърнищата и други растителни остатъци в земеделските земи (чл. 6, ал. 1, т. 2). Законът предвижда глоба от 1500 до 6000 лв. за ползвателите на земеделски земи, на които е извършено изгаряне на стърнища и други растителни отпадъци (41а, ал. 1). При повторно нарушение наказанието е от 2000 до 12 000 лв. (чл. 41а, ал. 3). Съгласно чл. 44 от ЗОЗЗ правомощия за това имат кметовете на общини или определени от тях длъжностни лица.

➤ **Закон за опазване на околната среда (ЗООС), Обн. ДВ. бр.91 от 25.09.2002 г., попр. ДВ. бр.98 от 18.10.2002 г.**

Съгласно ЗООС (чл. 40 и чл. 41), всички юридически, физически лица, собственици и ползватели на земеделски земи, са длъжни да вземат мерки и да не предизвикват вредни изменения върху почвата в собствените и в съседните поземлени имоти. Вредните изменения на почвата са дефинирани и в §1, т. 16, буква „в“ от Допълнителните разпоредби на ЗООС и наред с останалото включват последиците от изгаряне на стърнища и растителни остатъци. За

нарушение на тези разпоредби се налагат глоби или имуществени санкции съгласно чл. 162 от закона в зависимост от тежестта на нарушението и степента на замърсяване на околната среда.

- **Закон за защитените територии**, Обн. ДВ. бр.133 от 11.11.1998 г. (<https://lex.bg/laws/ldoc/2134445060>)

Разпоредбата на чл. 17, ал.1, т. 5 допуска в резерватите да се извършват дейности по потушаване на пожари и санитарни мероприятия в горите, увредени вследствие на природни бедствия и каламитети. С чл. 70, ал. 1, т. 4 се вменява задължение на служителите от парковата охрана в поверените им райони да следят за спазване на противопожарните изисквания и при пожар да участват в потушаването му.

Правилник за условията и реда за управлението, възлагането на дейностите по поддържане и възстановяване, възлагането на туристически дейности, охраната и контрола в горите, земите и водните площи в защитените територии - изключителна държавна собственост, Обн. ДВ. бр. 49 от 14.06.2005 г., наричан по-нататък за краткост „Правилника на МОСВ“ (<https://legislation.apis.bg/doc/1764/0>) - съдържа отделен раздел, който регламентира условията и реда за защита на защитените територии - изключителна държавна собственост от пожари – Раздел II „Опазване на защитената територия от пожари“.

- **Закон за биологичното разнообразие**, Обн. ДВ. бр.77 от 9.08.2002 г. (<https://lex.bg/laws/ldoc/2135456926>)

Този закон транспонира изискванията на Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО. Подобно на двете директиви той не съдържа изрична разпоредба, свързана с горските пожари. Съгласно чл. 29, ал. 2 от ЗБР, мерките, които се предвиждат в плановете за управление на защитените зони от мрежата Натура 2000, включват действия за запазване или възстановяване на целостта на защитените зони или свързаността между тях; за запазване или, където е подходящо, възстановяване на благоприятното състояние на предмета на опазване на защитените зони, включително за предотвратяване на влошаването на условията в типовете природни местообитания и в местообитанията на видовете, както и за предотвратяване на застрашаването и обезпокояването на видовете, за опазването на които са обявени съответните защитени зони. Две от регламентираните мерки са забрана или ограничаване на дейности, които противоречат на изискванията за опазване на конкретните обекти - предмет на защита, както и превантивни действия за избягване на предсказуеми неблагоприятни събития (чл. 29, ал. 2, т. 1 и 2 от ЗБР). По презумпция може да се приеме, че тази законова норма се отнася и по отношение на горските пожари.

Освен това разпоредбата на чл. 121, ал. 2 от ЗБР предвижда налагане на принудителни административни мерки в случаите на възникване на непосредствена опасност от увреждане или унищожаване на защитени зони или на части от тях.

- **Наказателен кодекс**, Обн. ДВ. бр.26 от 2 Април 1968 г. (<https://lex.bg/laws/ldoc/1589654529>)

Разпоредбата на чл. 330 от Наказателния кодекс предвижда лишаване от свобода от 1 до 8 години за лице, което умишлено е запалило гора, и от 3 до 10 години, ако запалената гора се намира в защитена територия.

В чл. 331 е регламентирано, че когато имотът е запален по непредпазливост, наказанието е лишаване от свобода до три години. Същата законова норма предвижда затвор до три години и глоба от 500 до 5000 лева за лице, което запали стърнище и вследствие на това предизвика пожар в горски територии. Ако е последвала смърт или значителни вреди, наказанието е лишаване от свобода до пет години.

- **Стратегически документи**

- **Национална програма за развитие БЪЛГАРИЯ 2030**, приета с Протокол № 67 на Министерския съвет от 02.12.2020 г. (<https://www.minfin.bg/bg/1394>)

Тя е рамков стратегически документ, определящ визията и общите цели на политиките за развитие във всички сектори на държавното управление, включително техните териториални измерения. Документът дефинира три стратегически цели, за чието изпълнение са определени пет области (оси) на развитие и се издигат 13 национални приоритета.

Темата за опазването на горите от пожари е засегната в подприоритет 6.4 *Роля на аграрния отрасъл за опазване на околната среда* към Приоритет 6 *Устойчиво селско стопанство*. Като една от областите на въздействие за реализация на подприоритета е посочено управлението на горските ресурси, като една от мерките, които предвижда

е подкрепя на инвестициите в превантивни и поддържащи дейности, насочени към опазване на горите от пожари, предотвратяване на щети от природни бедствия и катастрофични събития, както и за възстановяване на пострадали гори. Отношение към темата има и подприоритет 9.3 *Управление на водите и на рисковете от природни бедствия* към Приоритет 9 *Местно развитие*. Като една от мерките в област на въздействие 9.3.г *Капацитет на местната власт за справяне с извънредни ситуации* се предвижда да бъдат предприети действия за повишаване на капацитета на общините за справяне при бедствия, пожари и извънредни ситуации, техническо обезпечаване на доброволните формирования с необходимите активи, насърчаване на участието на гражданите в доброволните формирования чрез информационно разяснителни кампании и медийни изяви, изграждане на всички елементи на Единната спасителна система (ЕСС), предприемане на действия за развитие на Системите за ранно предупреждение и оповестяване и на Центъра за аерокосмически наблюдения за управление на риска при бедствия, аварии и катастрофи.

➤ **Национална стратегия за намаляване на риска от бедствия 2018 – 2030 г.**, приета с Решение № 505 на Министерския съвет от 19.07.2018 г. (<https://www.strategy.bg/strategicdocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1279>)

Очертава визията за намаляване на риска от бедствия на територията на Република България и отчита международния подход за осигуряване на съгласуваност на политиките за намаляване на риска от бедствия, адаптиране към промените в климата и устойчиво развитие, съгласно Рамката за намаляване на риска от бедствия от Сендай 2015-2030, Парижкото споразумение за климата и Програмата за устойчиво развитие на ООН до 2030 г. „Да преобразим нашия свят“.

➤ **Национална програма за намаляване на риска от бедствия 2021 – 2025 г.**, приета с РМС № 865 от 26.11.2020 г. (<https://www.strategy.bg/strategicdocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1279>)

Разработена е за изпълнение на целите на Националната стратегия за намаляване на риска от бедствия 2018 - 2030 г. и съдържа стратегически цели, оперативни цели и дейности за реализиране на оперативните цели.

➤ **Национален план за защита при бедствия**, приет с Решение № 973 на Министерския съвет от 29.12.2010 г. (<https://www.strategy.bg/strategicdocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=664>)

➤ **Национален профил на риска от бедствия в България (НПРББ)**, приет с Решение № 6 на Министерския съвет от 04.01.2023 г. като част от Националния план за защита при бедствия ([национален профил на риска от бедствия](#))

НПРББ прави изчерпателен преглед и оценка на основните рискове в страната на национално ниво, за да информира разработващите политики, заинтересованите страни и широката общественост. Освен това, има за цел да идентифицира съществуващите пропуски в знанията, да проучи допълнителни възможности за по-доброто разбиране на риска и да даде база за разработването на План за управление на риска при бедствия. В документа са обхванати 14 риска, които са определени като значими в т.ч. горските пожари. В допълнение към направения общ преглед на национално ниво на тези рискове от бедствия, НПРББ разглежда сценарии за 27 потенциални бедствия в България и представя оценки на въздействието им върху ключовите национални интереси. Допълнен е от 12 технически приложения, които съдържат подробна информация за методологията за оценка на риска и резултатите по различните видове риск. Горските пожари са предмет на **Техническо приложение 5. Оценка на риска от горски пожари в България**.

➤ **План за управление на риска от бедствия в Република България**, приет с РМС № 6 от 04.01.2023 г., приет с Решение № 6 на Министерския съвет от 04.01.2023 г. като част от Националния план за защита при бедствия (<https://www.strategy.bg/strategicdocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=664>)

Документът представлява рамка от мерки за намаляване на риска при бедствия, като дефинира конкретни цели, инвестиционни приоритети и финансови механизми в тази насока. Той подкрепя прилагането на Националната стратегия за намаляване на риска от бедствия 2018 – 2030 г., като предоставя всеобхватна визия, принципи, очаквани резултати и стратегически цели за управление на риска при бедствия и свързаната с тях адаптация към изменението на климата.

- **Национална стратегия за адаптация към изменението на климата до 2030 г. и План за действие към нея**, приета с Решение № 621 на Министерския съвет от 25.10.2019 г.

(<https://www.moew.government.bg/static/media/ups/articles/attachments/Strategy%20and%20Action%20Plan%20-%20Full%20Report%20-BGcd6d12eb7bc7294e29ac9ee4762fd2d8.pdf>)

Има за цел да служи като референтен документ, определящ рамка за действия за адаптиране към изменението на климата и приоритетни направления до 2030 г., като идентифицира климатичните рискове и уязвимости и потвърждава необходимостта от действия за адаптиране към климата както за цялата икономика, така и на ниво сектори. Горските пожари са определени като един от основните приоритети на документа.

В Приложение 4: Оценка на сектор „Гори“

([https://www.moew.government.bg/static/media/ups/articles/attachments/Appendix%204%20-%20Forestry%20Final%20\(2018-08-17\)%20-%20BG%20-%20for%20printing131df68a30b9fe042d17bab1e10cdbaf.pdf](https://www.moew.government.bg/static/media/ups/articles/attachments/Appendix%204%20-%20Forestry%20Final%20(2018-08-17)%20-%20BG%20-%20for%20printing131df68a30b9fe042d17bab1e10cdbaf.pdf)), в раздел „Възможности за адаптация към изменението на климата“ е направена препоръка България да се ангажира с няколко групи от мерки, които да подпомогнат адаптацията на българските гори към климатичните промени и техните потенциални последици, да са намали общата уязвимост на горския сектор и да се увеличи неговата икономическа жизнестойкост и устойчивост. Една от тях е „Изграждане и поддържане на национални системи за ранно откриване и превенция на горски пожари, дългосрочен мониторинг на природните нарушения и мониторинг на горските ресурси и по този начин намаляване на загубите от природни нарушения и осигуряване на правилно планиране на дейностите и адаптиране на горите в райони с повишени рискове“:

- Изграждане на национална система за ранно откриване на пожари и своевременна реакция;
- Изграждане на националната система за дългосрочен мониторинг на природните нарушения;
- Стартиране и редовно извършване на национални горски инвентаризации; и
- Интегриране на наличната информационна база и ново изградените информационни системи в единна модерна пространствено-обвързана национална информационна система за горските ресурси.

Стратегически план за развитие на земеделието и селските райони на Република България за периода 2023-2027 г.

(<https://sp2023.bg/index.php/bg/>) и в частност Интервенция „Предотвратяване на щети по горите от горски пожари, природни бедствия и катастрофични събития“ – член 73: Предвижда се по тази интервенция да се подпомогне създаване, подобряване и поддръжка на противопожарна инфраструктура – бариерни прегради, лесокултурни прегради, противопожарни просеки, минерализовани ивици и санитарни ивици; изграждане/подобряване на водоизточници за нуждите на опазването и защитата на горите от пожари; изграждане и подобряване на пътища за движение на противопожарни автомобили.

- **Проект на Национална стратегия за развитие на горския сектор до 2030 г.**

(<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=7235>)

Тя е основополагащ документ за устойчивото управление на горите и горския сектор. С нея се поставят три стратегически цели. Повишаването на ефективността от контролните, възстановителните и информационните дейности, свързани с превенция и борбата с горските пожари в горските територии е един от приоритетите за постигане на Стратегическа цел 1: Провеждане на целенасочена политика за утвърждаване на устойчивото стопанисване на горите като основен начин за гарантиране на екологичната функция на горските хабитати, запазването и увеличаването на биологичното разнообразие и принос към смекчаване на климатичните промени.

- **Стратегия за развитие на доброволните формирания за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и други извънредни ситуации в Република България за периода 2021 – 2030 година**, приета с РМС № 740 от 28.10.2021 г. (<https://www.strategy.bg/strategicdocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1496>)

Целта ѝ е постигане на ефективна намеса при възникване на бедствия, пожари и други извънредни ситуации на територията на Р. България и за осигуряване активно участие на хората при защитата на техния живот и здраве, за опазване на околната среда и имущество.

- **Национална програма за развитие на доброволните формирования за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и други извънредни ситуации в Република България за периода 2022 – 2026 година, приета с РМС № 758 от 12.10.2022 г. ([Нац. програма доброволни формирования, 2022-2026](#))**

2.2 Инструменти на ЕС за предотвратяване и реагиране на горски пожари

- **Европейска информационна система за горски пожари (European Forest Fire Information System, EFFIS)**

Европейската информационна система за горски пожари (<https://forest-fire.emergency.copernicus.eu/>) е създадена от Европейската комисия в сътрудничество с националните противопожарни администрации за подкрепа на службите, отговарящи за опазването на горите от пожари в ЕС и съседните страни, както и за да предоставя на службите на ЕК и на Европейския парламент актуална и надеждна информация за горските пожари, вкл. прогноза за опасността от пожари (в краткосрочен и дългосрочен план).

EFFIS се състои от модулна географска информационна система, която предоставя информация почти в реално време и историческа информация за горските пожари и техния характер. Мониторингът на пожари включва пълния цикъл на пожара, като се предоставя информация за условията преди пожара и се оценяват щетите след него.

При ползването на информация от системата, следва да се има предвид, че в EFFIS се картографират всички пожари, възникнали в естествени земи (както гори, така и пасища, храсти или други площи с дървесна растителност), като общата опожарена площ, включва и земеделски и урбанизирани площи. По тази причина се наблюдава несъответствие между общия размер на опожарените площи на територията на България, картографирани в EFFIS, и данните от националната статистика, която отчита само площите на засегнатите от пожари горски територии. В допълнение, следва да се отбележи, че има и разминаване по отношение на броя на регистрираните пожари, което може да се обясни с факта, че за целите на статистиката на EFFIS се взимат предвид само пожарите с размер 30 ха или повече. Поради това, поне когато става въпрос за горските територии, данните за горските пожари и опожарените от тях горски територии, генерирани на национално ниво, могат да се считат за по-точни и надеждни поради което именно тези данни са взети предвид в т. 3 по-долу.

EFFIS е и платформа за обмен на добри практики за превенция и борба с горските пожари и възстановяване на последиците от тях. От 1998 г. насам EFFIS се подкрепя от мрежа от експерти от страните в така наречената **Експертна група по горските пожари** (Expert Group on Forest Fires), която прави преглед на текущите тенденции по отношение на горските пожари и подпомага ЕК за определянето на адекватни и ефективни действия. Понастоящем тази група се състои от експерти от 43 държави от Европа, Близкия изток и Северна Африка.

През 2015 г. EFFIS става един от компонентите на Услугата за управление на извънредни ситуации (Emergency Management Services, EMC) на програмата „Коперник“.

- **Механизъм за гражданска защита на ЕС (The EU Civil Protection Mechanism)**

Механизмът за гражданска защита на ЕС¹ е създаден през октомври 2001 г. Настоящата регулаторна рамка за механизма е установена с Решение № 1313/2013/ЕС. Механизмът има за цел да се засили сътрудничеството между държавите от ЕС и 10-те участващи държави (Албания, Босна и Херцеговина, Исландия, Молдова, Норвегия, Северна Македония, Сърбия, Турция, Украйна и Черна гора) и да улесни координацията помежду им в областта на гражданската защита с оглед подобряване на превенцията, готовността и реагирането при природни и причинени от човека бедствия в рамките на и извън ЕС. При спешни случаи всяка държава може да поиска помощ чрез Механизма на Съюза.

Комисията играе ключова роля в координирането на реакцията при бедствия в световен мащаб, като поема най-малко 75% от транспортните и/или оперативните разходи за разполагане.

¹ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en

През 2019 г. ЕК усъвършенства Механизма на Съвета и създава RescEU², допълнителен резерв на европейските способности, с цел предоставяне на помощ при кризисни ситуации, когато общите налични ресурси на национално равнище и ресурсите, преди това предоставени от държавите членки на Европейския резерв за гражданска защита са недостатъчни, за да гарантират ефективно реагиране. RescEU се финансира изцяло от ЕС. Една от основните функции на RescEU в контекста на горските пожари е осигуряването на самолети и хеликоптери за гасене на пожари.

Координационният център за реагиране при извънредни ситуации (Emergency Response Coordination Centre, ERCC) е оперативното ядро на Механизма на Съвета. Той наблюдава събитията по целия свят в реално време, оценява заплахите и координира усилията на ЕС за реагиране при бедствия.

2.3 Институционална рамка

В националното законодателство защитата на горските територии от пожари е дефинирана като комплекс от мерки и мероприятия за пожарна безопасност и включва действия, мерки и изисквания за предотвратяване, откриване, ограничаване и ликвидиране на пожари в горските територии съгласно (чл. 2 от Наредба № 8/2012). Опазването на горите от пожари е съвместна отговорност на редица компетентни органи, институции, организации, юридически лица, доброволни формирования и не на последно място на гражданите. Координацията и взаимодействието помежду им е от съществено значение, за да се гарантира ефективната защита на горите и населението от горски пожари.

В настоящия раздел са разгледани правомощията и ангажиментите на основните органи, институции и държавни структури, имащи пряко отношение към защитата на горските територии от пожари, регламентирани в действащото законодателство (Закон за горите и Наредба № 8/2012 – основните нормативни актове, установяващи регулациите за защитата на горските пожари, Закон за защита при бедствия, обхващащ защитата от бедствия в нейната цялост, Закон за Министерството на вътрешните работи и др.).

• Министерски съвет

Министерският съвет формира и осъществява държавната политика в областта на защитата при бедствия, създава необходимата подзаконова нормативна база за реализирането ѝ и осъществява общото ръководство на защитата при бедствия. За подпомагане на дейността му е създаден **Съвет за намаляване на риска от бедствия**, който включва представители на ръководствата на министерствата, ведомствата, Българската академия на науките, висши училища, научно-изследователски институти, Националното сдружение на общините в Република България, Българския Червен кръст и юридически лица, включително юридически лица с нестопанска цел, имащи отношение към намаляването на риска от бедствия.

Съветът за намаляване на риска от бедствия разработва, преглежда, актуализира и предлага за приемане от МС **Национална стратегия за намаляване на риска от бедствия, Национална програма за намаляване на риска от бедствия и годишните планове за изпълнението ѝ и Национален план за защита при бедствия**, а също координира тяхното изпълнение (чл. 62б, ал. 1 от ЗЗБ). В ЗЗБ е регламентирано и, че Съветът подпомага разработването и прилагането на закони и подзаконови нормативни актове, имащи отношение към намаляването на риска от бедствия; предлага изготвянето и дава становища по проекти на нормативни актове, свързани с провеждането на държавната политика за намаляване на риска от бедствия; подпомага формирането и изпълнението на секторните политики, имащи отношение към намаляването на риска от бедствия; разработва насоки, свързани със защитата при бедствия; прави преглед и изготвя годишен доклад до МС за състоянието на защитата при бедствия. Съветът осъществява комуникация със Секретариата на Международната стратегия за намаляване на бедствията на Организацията на обединените нации (United Nations International Strategy for Disaster Reduction – UNISDR).

За изпълнение на Националния план за защита при бедствия със заповед на министър-председателя на Р. България се създава **национален щаб**, чиито състав е поименно определен и включва министри, заместник-министри, ръководители на ведомства или техни заместници и други, представляващи институции, които имат задължения за

² https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_en

изпълнението на Националния план за защита при бедствия. Логистично, административно и комуникационно националният щаб се обслужва от ГДПБЗН, както и от компетентните с оглед характера на бедствието министерства, ведомства и институции. За подпомагане дейността на националния щаб се създават **работни групи от експерти**, чийто поименен състав е предварително определен и въведен в групи за оповестяване в **Националната система за ранно предупреждение и оповестяване на органите на изпълнителната власт и населението при бедствия**. При необходимост ръководителят на Националния щаб със заповед може да привлече и други експерти.

Националният щаб извършва следните основни дейности:

- анализ и оценка на обстановката при бедствие;
- взема решения за необходимия обем и ресурсно осигуряване на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи за предотвратяване, ограничаване и ликвидиране на последствията от бедствието и за подпомагането на засегнатото население;
- организира и координира действията на министрите, ръководителите на ведомствата, областните управители, кметовете на общини, на юридическите лица и едноличните търговци, на които са възложени функции за защита при бедствия;
- осъществява контрол по изпълнението на задачите и мерките за овладяване на бедствието;
- информира чрез медиите населението за развитието на бедствието, за предприеманите действия за неговото ограничаване и овладяване и за необходимите предпазни мерки и действия;
- докладва на министър-председателя, президента на Р. България и на председателя на Народното събрание за хода на провежданите защитни мероприятия.

На основание чл. 54, ал. 1 от ЗЗБ е създадена и **Междуправителствена комисия за възстановяване и подпомагане** към МС, която приема решение за предоставяне на средства от резерва за непредвидени и/или неотложни разходи в частта за предотвратяване, овладяване и преодоляване на последиците от бедствия и контролира целевото им разходване, което се одобрява от Министерския съвет (чл. 56, ал. 1 от ЗЗБ).

• Министерство на вътрешните работи

Съгласно чл. 6, ал. 1, т. 4 от ЗМВР една от основните дейности на МВР е осигуряване на пожарна безопасност и защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации. В този контекст **министърът на вътрешните работи** носи управленската отговорност за тази дейност. Той председателства Съвета за намаляване на риска от бедствия към МС и Междуправителствена комисия за възстановяване и подпомагане и осъществява контрол по спазването на ЗЗБ. Според изискванията на ЗЗБ министърът на вътрешните работи всяка година внася в МС доклад за приоритетните дейности за намаляване на риска от бедствия, за които е необходимо финансиране през следващата календарна година.

Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ (ГДПБЗН) към МВР е основната специализирана структура за осигуряване на пожарна безопасност, спасяване и защита при бедствия. Дирекцията обслужва логистично, комуникационно и административно националния щаб за защита. Тя е една от основните съставни части на единната спасителна система (чл. 22, ал. 1 от ЗЗБ).

Органите по пожарна безопасност и защита на населението осъществяват дейността си и своите правомощия по осигуряване на пожарна безопасност и защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации при условията и по реда на ЗМВР и ЗЗБ. По своята същност тази дейност представлява комплекс от мероприятия, като такива, които са непосредствено свързани с горските пожари, са:

- превантивна дейност (вкл. информиране на обществеността относно опасностите и риска от пожари; подпомагане на обучението и практическата подготовка на централните и териториалните органи на изпълнителната власт, силите за реагиране и населението, както и обучението по защита при бедствия в системата на предучилищното и училищното образование и в системата на висшето образование; подпомагане на Съвета към МС, областните и общински съвети за намаляване на риска от бедствия при изпълнение на функциите им; подпомагане планирането на защитата при бедствия) в съответствие с Наредба № 81213-758 от 22 октомври 2014 г.;

- организиране и осъществяване на пожарогасителната и спасителната дейност по реда на Наредба № 81213-1006 от 24 август 2015 г. за реда за осъществяване на пожарогасителната и спасителната дейност от органите за пожарна безопасност и защита на населението на министерството на вътрешните работи;
- ранно предупреждение и оповестяване на изпълнителната власт, съставните части на единната спасителна система и населението при пожари;
- изследване на причините и условията за възникване и разпространение на пожари и извършването на експертизи и експертни справки;
- подпомагане на дейностите по анализ, оценка и картографиране на рисковете от бедствия;
- оказване на методическа и експертна помощ на териториалните органи на изпълнителната власт при организиране дейността на доброволните формирования чрез участие в подбора, обучението и осъществяването на дейността на доброволците;
- осъществяване на координация на съставните части на единната спасителна система чрез оперативните центрове на ГДПБЗН и водене на регистър на доброволните формирования
- сътрудничество с институциите и органите на Европейския съюз, Организацията на Северноатлантическия договор (НАТО) и други международни организации в областта на пожарната безопасност и защитата на населението, хуманитарната помощ и гражданско-военното аварийно планиране;
- предоставяне на международна помощ по линия на Механизма за гражданска защита на Съюза съгласно Решение 1313/2013/ЕС, включително чрез създаване и поддържане в готовност на модули, други способности за реагиране и експерти.

Конкретни правомощия и функции на органите на ГДПБЗН във връзка с горските пожари са регламентирани и в Закона за горите и Наредба № 8/2012. Органите по пожарна безопасност и защита на населението и служителите на ИАГ и нейните структури имат право да спират дейности или машини и съоръжения, които не отговарят на изискванията за пожарна безопасност или създават опасност за възникване на горски пожари (чл. 140 от ЗГ). По силата на чл. 141, ал. 1 от ЗГ органите за пожарна безопасност и защита на населението, ИАГ и РДГ самостоятелно или съвместно осъществяват контрол по изпълнението на предвидените противопожарни мерки и мероприятия в горските територии. В ал. 2 на същия член е регламентирано, че непосредственото организиране на борбата с горски пожари се извършва от органите по пожарна безопасност и защита на населението със съдействието на държавните горски стопанства и държавните ловни стопанства, общините, собствениците и ползвателите на горски територии, както и на лицата, извършващи дейности в тях. Цитираната наредба идентифицира и други правомощия и функции по отношение на органите на ГДПБЗН, които в по-голямата си част засягат или се изпълняват съвместно с други органи на изпълнителната власт - ИАГ, нейните структури, МОСВ, кметовете на населени места и др. и са посочени по-долу в текста за съответната институция.

• **Министерство на земеделието и храните**

Съгласно чл. 63 от ЗЗБ в рамките на своята компетентност министърът на земеделието и храните има ангажимент освен за подпомагане разработването и изпълнението на Националната стратегия за намаляване на риска от бедствия, Националната програма за намаляване на риска от бедствия и годишните планове по изпълнението ѝ и Националния план за защита при бедствия, така и за предприемане на мерки за намаляване на риска от бедствия; осигуряване на способностите за реагиране на ведомствата и осъществяването на контрол за изпълнение на мерките по защита при бедствия. Със заповед министърът създава ведомствен щаб, чиято работа е да подпомага дейностите по защита при бедствия, планирането и управлението на кризисни и извънредни ситуации и др. и да взаимодейства с националния щаб. Тези ангажименти и правомощия се отнасят за всички министри.

В съответствие с разпоредбите на ЗГ министърът издава наредба за определяне на условията и реда за изготвяне, актуализиране и приемане на инвентаризацията на горските територии, областните планове за развитие на горските територии, ловностопанските планове, както и горскостопанските планове и програми; съвместно с министъра на вътрешните работи приема наредба за условията и реда за защита на горските територии от пожари.

Министърът на земеделието и храните със заповед утвърждава схема за оповестяване при възникване на пожар в горските територии (чл. 11, ал. 2 от Наредба № 8/2012).

Изпълнителна агенция по горите

Съгласно Устройствения правилник на Изпълнителната агенция по горите (обн., ДВ, бр. 49 от 28.06.2011 г.), агенцията организира и контролира изработването на планове за дейностите по опазване от пожари; организира изготвянето и контролира изпълнението на проекти, планове и програми, свързани със защита на горските територии от пожари, участва в разработването и изпълнението на национални и международни програми, свързани със защита на горските територии от пожари; осъществява координация и взаимодействие с МВР и с други институции с цел защита на горските територии от пожари; разработва схеми за прилагане при контрола по опазване на горските територии и защитата им от пожари; подпомага и консултира собствениците на имоти в горските територии във връзка с опазването и защитата им от пожари.

Както бе споменато по-горе (в текста за ГДПБЗН), ИАГ и нейните структури имат правомощията по чл. 140 и чл. 141, ал. 1 от Закона за горите. Тези правомощия са застъпени и в Наредба № 8/2012. Изпълнителната агенция по горите, нейните структури и специализирани териториални звена самостоятелно или съвместно с органите за пожарна безопасност и защита на населението контролират изпълнението на действията, мерките и мероприятията, както и спазването на изискванията за защита на горските територии от пожари (чл. 6, ал. 8 от Наредба № 8). В съответствие със своите правомощия органите на ГДПБЗН, ИАГ и нейните структури и специализирани териториални звена, МОСВ, както и служителите, назначени за опазване на горските територии по реда и при условията на ЗГ, контролират, дават предписания, санкционират, ограничават или спират дейностите на обекти и технологичното оборудване, както и извършването на дейности в горските територии или в близост до тях, които са в нарушение на изискванията за пожарна безопасност.

Ежегодно в срок до 15 февруари ИАГ и ГДПБЗН разработват план за взаимодействие, който се утвърждава от директора на ГДПБЗН и изпълнителния директор на агенцията. Въз основа на утвърдения план се извършват съвместни проверки от служители на ГДПБЗН и ИАГ.

Изпълнителният директор на ИАГ:

- контролира дейностите на регионалните структури, специализираните териториални звена, държавните горски предприятия и териториалните им поделения, общинските горски структури, сдруженията на собственици на гори и физическите лица, собственици на горски територии по изпълнението на задълженията им за защита на горските територии от пожари;
- съгласува дейностите и мероприятията за защита на горските територии от пожари на национално ниво с други органи, организации и сдружения;
- създава и поддържа информационна система с база данни за пожари за всички горски територии с оглед получаване на необходимата статистическа информация;
- разработва програми за осигуряване на необходимата подготовка на специализираните екипи за гасене на пожари в горските територии;
- организира медийни кампании за защита на горските територии от пожари;
- утвърждава образци на лого, знаци, табла и други нагледни материали, даващи указания или забрани, свързани с предотвратяването на пожари в горските територии;
- организира и възлага разработването на научноизследователски проекти или учебни и други програми и материали за защита на горските територии от пожари;
- утвърждава образци на документи, свързани с организацията, контрола, планирането и отчитането на дейностите, свързани със защитата на горските територии от пожари;
- при повишен риск от възникване на пожари въвежда със заповед ограничителен режим за движение и извършване на дейности в горските територии по предложение на директора на съответната РДГ;
- по искане на директора на ГДПБЗН предислоцира специализирани автомобили за гасене на пожари в горските територии от една област в друга;
- осигурява достъп на органите на МОСВ и на ГДПБЗН до информацията за възникналите пожари на територията на страната в информационната система на ИАГ.

Директорът на РДГ:

- контролира дейностите в горски територии, попадащи в териториалния му обхват, по изпълнение на мероприятията за защита на горските територии от пожари;
- утвърждава годишните планове за защита на горските територии от пожари и планове за действия при гасене на пожари в горските територии, разработени от териториалните подразделения на държавните горски предприятия, общинските горски структури и собствениците на горски територии - юридически, физически лица и техни обединения, с обща площ на поземлените им имоти над 50 ха, които се съгласуват със съответните РСПБЗН;
- поддържа оперативна връзка със съответните областни и общински щабове в случаите на повишена пожарна опасност в горските територии и при гасене на пожари в горските територии;
- разработва регионална програма за защита на горските територии от пожари и я представя за приемане пред комисия, определена със съвместна заповед на ГДПБЗН и ИАГ, която се изпълнява от собствениците или ползвателите на горските територии.

Директорът на ДГП в района на дейност на съответното ДГП:

- контролира и координира дейностите, свързани с изпълнението на мерките и мероприятията за защита от пожари в горските територии - държавна собственост, както и в такива, предоставени за управление на ДГП;
- съгласува годишните планове на ДГС/ДЛС за защита на горските територии от пожари след предварително съгласуване със съответните районни служби ПБЗН;
- контролира дейностите по събиране и обобщаване на информацията, свързана със защитата на горските територии от пожари, и изготвянето на отчети по форма и съдържание, утвърдени от изпълнителния директор на ИАГ;
- контролира изпълнението на Наредба № 8/2012;
- по искане на ръководителя на пожарогасенето предислоцира специализирани автомобили и специализирани групи за действия при гасене на пожари в горските територии от едно ДГС/ДЛС в друго.

Директорът на ДГС/ДЛС в определения район на дейност на съответното ДГС/ДЛС:

- организира и реализира дейностите, свързани с изпълнението на мерките и мероприятията за защита от пожари в горските територии - държавна собственост, както и такива, предоставени за управление на стопанството;
- организира разработването на **годишен план за защита на горските територии от пожари и план за действия при гасене на пожари в горски територии**;
- контролира и организира събирането и обобщаването на информацията, свързана със защитата на горските територии от пожари, и изготвянето на отчети по форма и съдържание, утвърдени от изпълнителния директор на ИАГ;
- организира **специализирана група от служители и работници** на стопанството и участва в действия при гасенето на пожари в горски територии;
- осигурява на служителите и работниците от специализираната група лични предпазни средства и защитни облекла;
- организира и контролира провеждането на ежегодно обучение за действия при гасене на пожари в горски територии, както и на инструктаж за безопасност;
- сключва договори с физически и юридически лица за провеждане на противопожарните мероприятия и дейности при гасене на пожари в горски територии;
- контролира изпълнението на Наредба № 8/2012 в района на дейност на стопанството;
- определя особено опасните в пожарно отношение места в горските територии и в непосредствена близост до тях и предписва указания с противопожарни мерки за тях съгласувано със съответните РСПБЗН и кметовете на населените места.

- **Министерство на околната среда и водите**

Министерството на околната среда и водите и неговите регионални органи осъществяват дейности и имат правомощия по опазване на защитените територии – изключителна държавна собственост от горски пожари, сходни на тези на МЗХ, ИАГ, нейните структури и ДГП.

МОСВ и неговите регионални органи организират, координират, участват и контролират непосредствено изпълнението на действията, мерките, изискванията и мероприятията по опазване от пожари на горите и земите в защитената територия, както и организират система за своевременно откриване на пожари, създават организация и участват в тяхното гасене (чл. 87, ал. 1 и 2 от Правилника). Министерството и неговите регионални органи имат задължения и по създаване и поддържане на информационна система и база данни за пожарите в защитената територия (чл. 89 от Правилника).

Министър на околната среда и водите

Министърът на околната среда и водите има задълженията, произтичащи от чл. 63 от ЗЗБ и посочени по-горе за министъра на земеделието и храните. На основание чл. 90 от Правилника на МОСВ министърът на околната среда и водите: организира и контролира дейностите на регионалните органи на МОСВ по изпълнение на задълженията им по опазване на защитената територия от пожари; съгласува дейностите и мероприятията за опазване на защитената територия от пожари на национално ниво с други органи, организации и сдружения; издава инструкция за противопожарното устройство и организацията на пожарогасене в защитената територия; организира изграждането и поддържането на свързочна система за оповестяване и управление по опазването на защитената територия; при повишена пожарна опасност със заповед въвежда ограничителен режим за движение и извършване на дейности в защитената територия на даден район по предложение на регионалните органи, съгласувано с териториалните органи на изпълнителната власт.

Ежегодно министърът на околната среда и водите със заповед определя пожароопасният сезон в защитената територия (чл. 93 от Правилника на МОСВ).

Регионални органи на МОСВ

Регионалните органи на МОСВ в определените им райони: съгласуват с органите на ГДПБЗН, по места и утвърждават годишни оперативни планове за противопожарните мероприятия в защитената територия в определения им район; организират провеждането и възлагат извършването на противопожарните мероприятия в защитената територия; събират и обобщават информацията, свързана с опазването на защитената територия от пожари и изготвят отчети за противопожарната дейност в защитената територия; поддържат оперативна връзка с постоянните комисии за защита на населението при бедствия, аварии и катастрофи към областните администрации и с РСПАБ в случаите на повишена пожарна опасност в защитената територия и при гасене на пожари; разработват програми и организират обучение на служители от регионалните органи за осигуряване на необходимата им подготовка при охраната на горите от пожари, включително и тяхното гасене; организират противопожарни кампании, проектирането и изработването на знаци, табла и други нагледни материали, даващи указания или забрани, свързани с предотвратяването на пожари в защитената територия.

В съответствие със своите компетенции регионалните органи на МОСВ контролират, дават предписания и/или указания, санкционират, ограничават или спират функционирането на обекти, използването на технологично оборудване и извършването на дейности в защитената територия, които са в нарушение на противопожарните мерки и изисквания за опазване от пожари (чл. 88, ал. 1 от Правилника и чл. 7, ал. 1 от Наредба № 8).

Регионалните органи на МОСВ утвърждават оперативните планове за противопожарна дейност за защитената територия, които се изготвят преди започване на пожароопасния сезон и се съгласуват с органите на ГДПБЗН по места (чл. 94, ал. 1 от Правилника).

За времето на пожароопасния сезон регионалните органи на МОСВ със заповед сформират противопожарни групи (звена) от служители на съответната дирекции на националните паркове или регионалните инспекции по околната среда и водите (чл. 95, ал. 1 от Правилника). Всяка година преди началото на пожароопасния сезон регионалните

органи на МОСВ следва да осъществяват по места срещи с органите на ГДПБЗН, ИАГ, общините, военни поделения и други организации с оглед съгласуване и планиране на общи действия при гасене на евентуално възникнали пожари.

- **Власти на областно и общинско ниво**

Областен управител

Областният управител обявява със заповед бедствено положение за цялата или за част от територията на областта, в случай че са налице условията на чл. 48, ал. 3 от ЗЗБ (чл. 50, ал. 1 от ЗЗБ). Съгласно чл. 64, ал. 1 от ЗЗБ, областният управител има следните правомощия: организира и ръководи защитата при бедствия в областта; организира и отговаря за обучението на областната администрация за начините на поведение и действие при въвеждане на областния план за защита при бедствия; координира и контролира подготовката за бедствия, извършвана от областната администрация, териториалните звена на министерствата и ведомствата, юридическите и физическите лица в областта; организира и контролира изпълнението на превантивни мерки за недопускането или намаляването на последиците от бедствия; предоставя данни за изготвянето на Националната програма за намаляване на риска от бедствия и Националния план за защитата при бедствия; създава организация за ранно предупреждение за бедствия; създава със заповед областен щаб за изпълнение на областния план за защита при бедствия и за взаимодействие с националния и с общинските щабове; координира и контролира разработването и изпълнението на областната програма за намаляване на риска от бедствия; координира и контролира разработването и изпълнението на областния план за защита при бедствия; със заповед определя ръководител на операциите.

В съответствие с чл. 137, ал. 1 от ЗГ ежегодно, по предложение на директора на РДГ, областният управител със заповед определя пожароопасен сезон в горските територии за областта.

За подпомагане на областния управител при извършване на дейността му се създава областен щаб, чиито дейности са сходни с тези на националния щаб. От своя страна дейността на областния щаб се подпомага от областен съвет. Всеки областен съвет разработва и координира изпълнението на съответната областна програма и план за намаляване на риска от бедствия; координира дейностите по изпълнение на общинските програми за намаляване на риска от бедствия; съгласува общинските планове за защита при бедствия; изготвя годишен доклад за състоянието на защитата при бедствия на територията на областта.

Кмет на община

Кметът на общината обявява със заповед бедствено положение за цялата или за част от територията на общината, в случай че са налице условията на чл. 48, ал. 3 от ЗЗБ (чл. 49, ал. 1 от ЗЗБ). На основание чл. 65, ал. 2, т. 7 от ЗЗБ кметът може да поиска обявяване на бедствено положение от областния управител, когато не могат да бъдат обезпечени дейностите по чл. 19, ал. 1 от ЗЗБ. В съответствие с функциите, определени с чл. 65, ал. 1 от ЗЗБ, кметът на общината: организира и ръководи защитата при бедствия на територията на общината; организира, координира и провежда превантивни мерки за недопускането или намаляването на последиците от бедствия; създава организация за ранно предупреждение за бедствия; планира в проекта на общинския бюджет финансови средства за защита при бедствия;

създава със заповед общински щаб за изпълнение на общинския план за защита при бедствия и за взаимодействие с щабове (национален, ведомствени и областни щабове); със заповед определя ръководител на операциите; координира и контролира разработването и изпълнението на общинската програма за намаляване на риска от бедствия и общинския план за защита при бедствия; осигурява способностите за реагиране на общината; организира и отговаря за обучението на общинската администрация и населението на съответната община, за начините на поведение и действие при бедствия и изпълнение на необходимите защитни мерки; предоставя данни за изготвянето на областната програма за намаляване на риска от бедствия и на областния план за защита при бедствия.

Основните дейности на общинския щаб са регламентирани в чл. 65, ал. 3 от ЗЗБ. Дейността на общинския щаб се подпомага от общински съвет, като неговите функции включват: разработване и координиране дейностите по изпълнението на общинската програма за намаляване на риска от бедствия; разработване, преразглеждане и актуализиране общинския план за защита при бедствия; преглед и изготвя годишен доклад до областния съвет за състоянието на защитата при бедствия на територията на общината.

Кметовете на общините имат задължения по създаване на **доброволните формирования** за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях по реда на ЗЗБ. Същият закон вменява задължение по отношение на кметовете на общините да осигурят на доброволците безвъзмездно ползване на помещения, специализирана техника и оборудване, обучение, екипировка и застраховка срещу злополука. Кметовете на общините са задължени и да предоставят в РДПБЗН информация за доброволните формирования на територията на общините при първоначално регистриране на доброволното формирование и при последваща промяна.

В компетентността на кмета на общината в областта на защитата от пожари съгласно Наредба № 8 от 11 май 2012 г. спадат и следните дейности:

- организиране, координиране и провеждане съгласувано с РСПБЗН и РДГ на мерките и мероприятията за пожарна безопасност по границите на населените места и в горските територии, собственост на общината, както и в такива, предоставени ѝ за управление;
- оказване на съдействие на служителите на ГДПБЗН, ИАГ, ДГП и териториалните им подразделения, както и на МОСВ, при осъществяването на функциите им, свързани със защитата срещу горски пожари, произтичащи от нормативните актове;
- информиране на местното население за задълженията и мерките по защитата на горските територии от пожари и своевременно оповестяване на населението при възникването на пожар;
- организиране на транспортирането на доброволните формирования до мястото на пожара;
- осигуряване на храна, питейна вода и медицинско обслужване на участниците в гасенето на горския пожар;
- организиране провеждането на ежегоден инструктаж на доброволните формирования.

Тези задължения са валидни и за кметовете на райони, кметства и кметски наместници.

3 АНАЛИЗ НА СИТУАЦИЯТА СЪС ЗАЩИТАТА ОТ ГОРСКИ ПОЖАРИ

3.1 Въздействие на горските пожари

През последните години катастрофалните горски пожари се превърнаха в често срещано явление в държавите от Европейския съюз и съседните им страни. Според годишните доклади за горските пожари в Европа, Близкия изток и Северна Африка на Съвместния изследователски център (Joint Research Centre, JRC) на ЕК, горските пожари през последните четири години са безспорно доказателство за негативните последици от изменението на климата. Поради климатичните промени пожарите стават все по-чести и интензивни, обхващат по-големи площи и възникват в райони, където до този момент не са били характерни. Промените в климата са и причината за удължаването на пожароопасния сезон извън рамките на традиционния летен период. От докладите става ясно, че около 96 % от възникналите пожари са резултат от човешка дейност.

Ситуацията с горските пожари в България се вписва в общата за ЕС тенденция. В контекста на продължаващите климатични промени Националният профил на риска от бедствия идентифицира риска от пожари извън урбанизираните територии и по-специално горските пожари като една от най-големите заплахи за българската природа. Същият документ определя тази опасност като постоянна и оценява вероятността за увеличаване на горските пожари, в съответствие с прогнозираното въздействие на изменението на климата, като „много вероятна“.

3.1.1 Брой и засегнати площи

Според Анализа на пожарната ситуация в горите на България [3] за последните 30 години броят на пожарите и размерът на опожарените площи рязко са се увеличили. Данните за пожарната активност (брой на възникналите пожари и опожарената от тях площ за определен период от време) в горските територии у нас показват, че тя има динамичен характер, като ясно се очертават пикове на всеки 5 до 7 години, обусловени основно от климатични фактори (най-вече високи среднодневни температури и продължителни периоди на засушаване). Най-големи по брой и опожарена площ горски пожари са регистрирани през 2000 г. и 2007 г., когато броят на възникналите пожари достига съответно 1710 и 1478, а площта на засегнатите горски територии е отчетена на 57 406 ха и 42 999 ха. В тези години по степен на пожарен риск страната ни далеч не се различава от държавите от Средиземноморието.

Според статистиката на ИАГ в периода 2010 – 2024 г., който е предмет на настоящото проучване, на територията на страната са възникнали 7115 горски пожари, които са засегнали 92 694 ха горски територии. От тях 8517,6 ха (9,2 % от общата засегната площ) са опожарени от върхови пожари. Близко 87 % от засегнатите територии са залесени, като преобладават широколистните гори. В Техническо приложение 5. Оценка на риска от горски пожари в България [5] е отбелязано, че по-голямата част от пожарите в периода 2000 - 2020 г. са засегнали дъбови (*Quercus sp.*) и борови (*Pinus sp.*) гори. Повече от 70 % от всички пожари и 75 % от общата опожарена територия се състои от такива гори. Тази тенденция съответства на факта, че повечето от пожарите възникват в низините, където естествената горска растителност е доминирана от дъбовете, но има и висок процент борови култури. Понастоящем картината не е много по-различна.

Най-много пожари през периода 2010 – 2024 г. са регистрирани през 2012 г., 2016 г., 2019 г. и 2024 г. Въпреки че броят на пожарите, отчетени през 2024 г., е по-малък спрямо 2012 г. и 2019 г. и незначително надвишава този през 2016 г., през 2024г. са опожарени най-много площи – 17 116,4 ха. На второ място по засегната площ се нарежда 2012 г. – 12 729,8 ха.

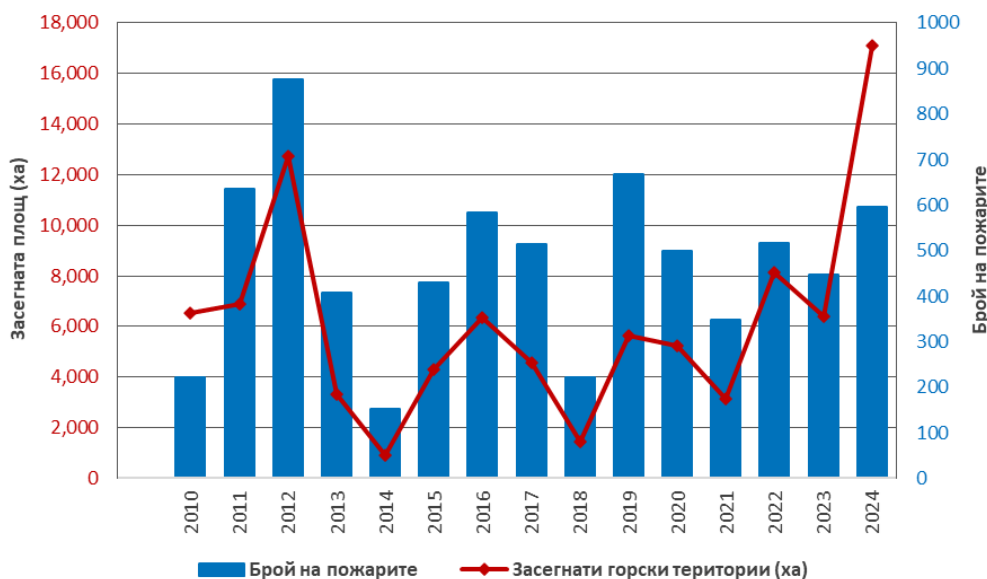
Средногодишният брой на пожарите за разглеждания период е с 69 пожара по-малко спрямо средния брой на горските пожари, регистрирани в периода 1995 – 2009 г. (средно 543 бр./г.). Опожарената площ в периода 2010 – 2024 г. (средно 6180 ха/г.) също е по-малка – с 43% в сравнение с предходните 15 години (средно 10 871 ха/г. за периода 1995 – 2009 г.). До известна степен това се дължи както на подобрената превантивна дейност, така и на вложените финансови ресурси от страна на държавните горски предприятия и МВР за специализирана техника и обучение, създаването на доброволните формирования и др. Вероятно за това са допринесли и възможностите за финансиране на превантивни дейности чрез европейските фондове след присъединяването на страната ни към ЕС.

Динамиката на броя регистрирани пожари в горските територии, засегнатите площи опожарената площ средно за един пожар в периода 2010-2024 г. е показана на **Фигура 1** и **Фигура 2**. Подробна информация за броя на пожарите, засегнатите територии и стойността на преките щети за същия период е представена и в **Таблица 1**.

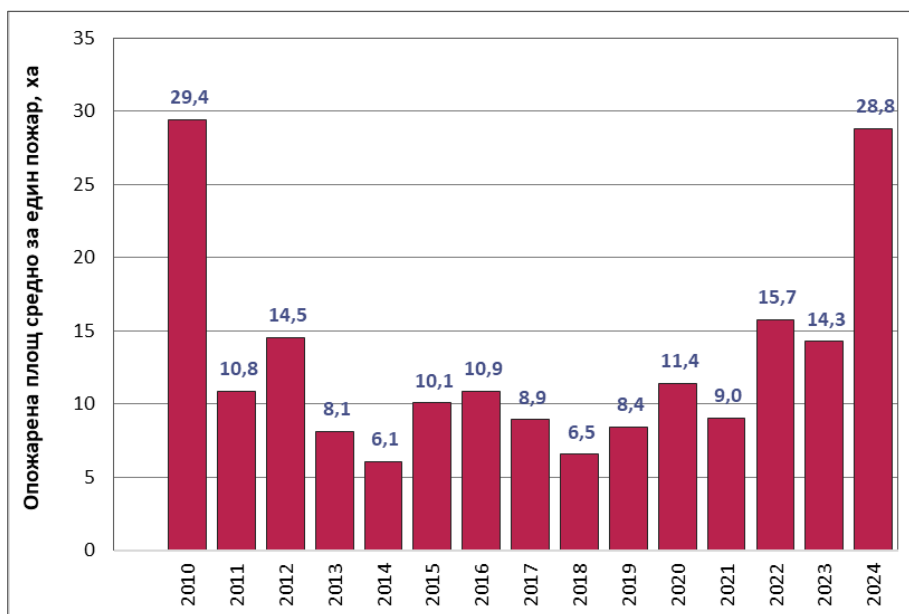
Таблица 1. Брой на горските пожари, засегнати площи и размер на преките щети (Източник: ИАГ)

Година	Брой на пожарите	Засегнати горски територии, ха	Опожарена площ от върхови пожари ха	Преки щети, лева
2010	222	6526	29,9	77 394
2011	635	6882,6	498,5	1 783 544
2012	876	12 729,8	1 604,4	2 375 756
2013	408	3313,9	486,8	737 593
2014	151	916	41,1	76 360
2015	429	4312,8	166,7	736 961
2016	584	6338,9	715,6	5 953 294
2017	513	4569,4	989,0	3 987 532
2018	222	1453	19,7	39 286
2019	668	5619,6	419,1	2 071 115
2020	499	5257,9	336,5	621 130
2021	349	3143,4	413,7	152 401
2022	516	8126	644,6	992 000
2023	448	6388,3	689,6	329 000
2024	595	17 116,4	1 462,4	8 395 690
Всичко	7115	92 694,0	8 517,6	28 329 056
Средно 2010-2024	474	6180,0	568,0	1 888 604

Фигура 1. Динамика на броя на горските пожари и площта на засегнатите горски територии от пожари в периода 2010 – 2024 г. (Източник: ИАГ)



Фигура 2. Динамика на опожарената площ средно за един пожар (ха) в периода 2010 – 2024 г. (Източник: ИАГ)



Характерно за сезонната активност на горските пожари в България са два пика – пролетен и летен. През разглеждания период обаче в някои години (напр. 2010 г., 2011 г., 2015 г.) се наблюдават голям брой пожари и през късната есен и зимните месеци. Като цяло данните за месечното разпределение на броя на пожарите в периода 2010 - 2024 г. (представени в **Таблица 2** и на

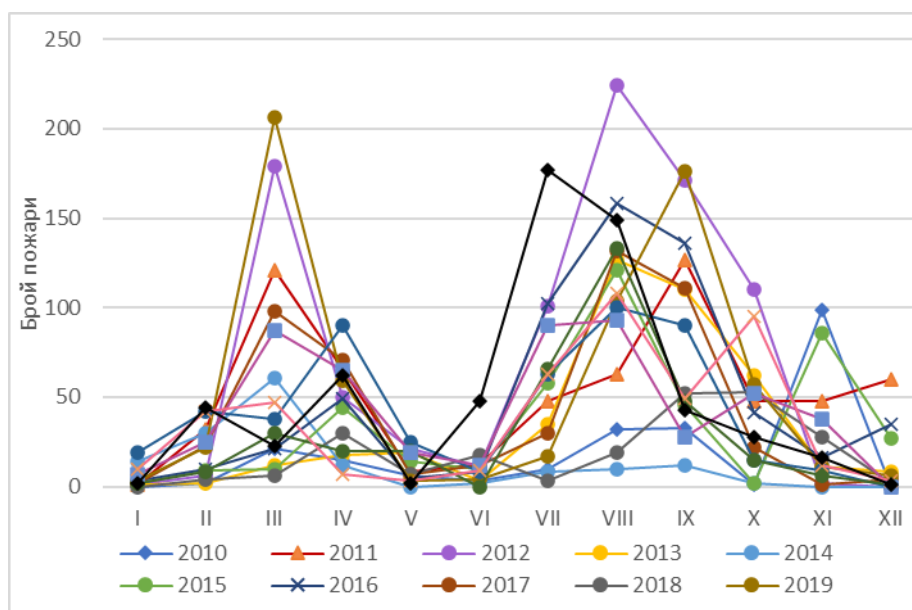
Фигура 3) свидетелстват за удължаване на пожароопасния сезон извън традиционния пролетно-летен сезон и потвърждават наличието на постоянен риск от възникване на горски пожари. Тази тенденция вероятно ще продължи и в бъдеще, имайки предвид прогнозите за климатичните промени и въздействието им върху горските пожари.

Таблица 2 Брой на горските пожари по месеци в периода 2010 – 2024 г. (Източник: ИАГ)

Година	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
2010	0	2	21	15	6	3	10	32	33	1	99	0

2011	1	32	121	66	8	13	48	63	127	48	48	60
2012	1	6	179	50	21	11	101	224	171	110	2	0
2013	1	2	12	18	19	3	35	127	110	62	11	8
2014	14	30	61	12	0	2	8	10	12	2	0	0
2015	2	9	10	44	14	10	58	121	46	2	86	27
2016	3	10	21	49	5	8	102	158	136	41	16	35
2017	2	23	98	71	7	12	30	132	111	22	1	4
2018	0	4	6	30	7	18	3	19	52	53	28	2
2019	3	22	206	59	3	4	17	104	176	57	11	6
2020	19	42	38	90	25	8	63	100	90	15	9	0
2021	2	8	30	20	20	0	66	133	48	15	6	1
2022	7	25	87	65	19	12	90	93	28	52	38	0
2023	10	42	47	7	3	9	63	108	49	95	12	3
2024	2	44	23	62	2	48	177	149	43	28	16	1
Всичко	67	301	960	658	159	161	871	1573	1232	603	383	147
Средно 2010-2024	4	20	64	44	11	11	58	105	82	40	26	10

Фигура 3. Брой на горските пожари по месеци в периода 2010 – 2024 г. (Източник: ИАГ)



3.1.2 Горски пожари в защитени територии и зони

Според данните от годишните доклади за горските пожари в Европа [2] за периода 2010 – 2023 г., общата площ на засегнатите от пожари защитени зони от мрежата Натура 2000 в България, картографиран в EFFIS, възлиза на 67 525,25 ха (разпределението ѝ по години е показано в Таблица 3). В тази площ, освен горски територии, е възможно да са включени и земеделски земи и/или други естествени площи, тъй като информацията в базата данни за горски пожари на EFFIS се получава чрез анализ на сателитни изображения и обхваща всички типове земно покритие, засегнати от пожарите.

Таблица 3. Засегнати площи от пожари в защитени зони от мрежата Натура 2000 в периода 2010 – 2023 г. (Източник: EFFIS)

Година	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Площ	15,41	9352,87	7629,17	1973,02	0	3037,04	7317,34	4403,16	898,38	9006,46	4309,7	1937,1	6137	11508,6

Настоящата информационна система на ИАГ, която е единствена по рода си в страната по отношение данните за горските територии, включително информация за възникналите пожари в тях, и в която органите на МОСВ имат задължение да въвеждат данни за пожарите в националните паркове и резервати, не поддържа информация на ниво защитените зони и защитените територии. Поради това, на този етап не е възможно точно определяне на площта на опожарените горски територии в защитените зони и защитените територии през разглеждания период.

Като цяло липсва систематизирана и обобщена публична информация за пожарите в защитените територии и защитените зони. Известен факт, обаче е, че броят на пожарите в националните паркове и резервати е сравнително нисък през последните 20-25 години в сравнение с пожарите в горските територии, управлявани от други държавни структури като ИАГ, държавните горски предприятия и общините. Това може да се обясни със сравнително малкия дял на горите, стопанисвани от МОСВ (към момента те съставляват едва 4,36% от всички горски територии в страната), както и с ограничената стопанска дейност в тях и значително по-слабото въздействие от страна на населените места.

3.1.3 Причини за горските пожари и санкции

Данните сочат, че в периода 2010 – 2024 г. в 75 % от случаите горските пожари са предизвикани в резултат на човешка намеса – неволна, поради небрежност или злополука при боравене с открит огън (69 %) или нарочна, вследствие на умишлен палеж (6 %). При 21 % от възникналите пожари в горски територии причините са неизвестни, но по един или друг начин те са свързани с човешко действие и/или бездействие, което означава, че повече от 90 % от горските пожари в страната са причинени от антропогенния фактор. Само в 4 % от случаите причината за запалването е естествена.

С голяма вероятност може да се твърди, че над 80 % от всички горски пожари възникват извън горските територии и впоследствие се прехвърлят в тях [3]. За голяма част от пожарите в равнинните и хълмисти части на България е известно, че са стартирали от земеделски площи или пасища, при изгарянето на стърнища, сухи треви или други растителни остатъци, и впоследствие са се разпространили в съседни горски територии. Неправомерните практики за палене на стърнища и други растителни остатъци продължават да се прилагат, въпреки въведените забрани и санкции, залегнали в няколко закона у нас (Заб.: ЗОЗЗ, ЗМВР и ЗООС - разгледани по-подробно в т. 2.1.2 „Национално законодателство, стратегически и програмни документи и споразумения“ от настоящия доклад). Така например, санкциите, които са налагат от органите за ПБЗН по ЗМВР са от 200 до 2000 лв. За да бъде наложена такава санкция, обаче, трябва да има установен извършител, а това често не се случва. Съгласно ЗОЗЗ глобата за първо нарушение е от 1500 до 6000 лв., а при повторно е от 2000 до 12 000 лв. Глоби или имуществени санкции могат да бъдат налагани и от структурите на МОСВ съгласно чл. 162 от ЗООС, в зависимост от тежестта на нарушението и степента на замърсяване на околната среда. Най-често глобите за физически лица са от 100 до 6000 лв., а за юридически лица и еднолични търговци от 1000 до 20 000 лв.

При нарушения на Закона за горите и Наредба № 8/2012, с които се създават условия за възникване на пожар в горски територии (напр. при палене на огън на открито на разстояние по-малко от 100 метра от границите на горските територии или палене на огън в горски територии извън определените за това зони), наказанието е глоба до 500 лв., съответно имуществена санкция в размер до 1000 лв. В случая се прилага разпоредбата на чл. 270 от ЗГ, която е обща и предвижда наказания за други нарушения на този закон и на подзаконовите актове по прилагането му, като в същия липсва изрична разпоредба за налагане на наказания на лицата, създали условия за възникване на пожар или предизвикали такъв, умишлено или поради небрежност.

Една от най-сериозната санкции за земеделските стопани е свързана с субсидиите, предоставяни от Европейските фондове. Изгарянето на стърнища е нарушаване на основно изискване за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние, което е част от изискванията за кръстосано съответствие. Спазването на тези изисквания е задължително условие, за да могат кандидатите по директните плащания да получат субсидиите си в пълен размер.

Глобите се определят в зависимост от тежестта на нарушението, като наказанията могат да достигнат до лишаване от субсидии по една или няколко схеми за подпомагане в продължение на една или повече календарни години.

Не бе открита систематизирана публична информация за размера на реално наложените санкции и наказания за причинени горски пожари.

Фигура 4. Разпределение на горските пожари по причини за възникването им в периода 2010 – 2024 г., %
(Източник: ИАГ)

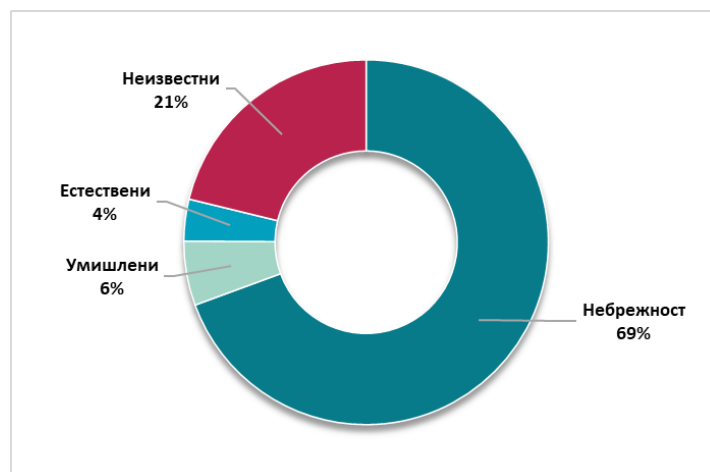


Таблица 4. Разпределение на горските пожари според причините за възникването им, 2010 – 2024 г. (Източник: ИАГ)

Година	Небрежност		Умишлени		Естествени		Неизвестни	
	брой	% от общия брой пожари	брой	% от общия брой пожари	брой	% от общия брой пожари	брой	% от общия брой пожари
2010	175	78,8%	16	7,2%	1	0,5%	30	13,5%
2011	419	66,0%	40	6,3%	7	1%	169	27%
2012	596	68,0%	73	8,3%	42	5%	165	19%
2013	287	70,3%	47	11,5%	12	3%	62	15%
2014	123	81,5%	5	3%	3	2%	20	13%
2015	293	68,3%	42	10%	12	3%	82	19%
2016	441	75,5%	31	5%	22	4%	90	15%
2017	401	78,2%	32	6%	14	3%	66	13%
2018	159	71,6%	13	6%	8	4%	42	19%
2019	519	77,7%	31	5%	8	1%	110	16%
2020	335	67,1%	15	3%	13	3%	136	27%
2021	228	65,3%	10	3%	28	8%	83	24%
2022	321	62,2%	16	3%	21	4%	158	31%
2023	254	56,7%	17	4%	31	7%	146	33%
2024	389	65,4%	18	3%	38	6%	150	25%
Средно 2010-2024	329	69%	27	6%	17	4%	101	21%

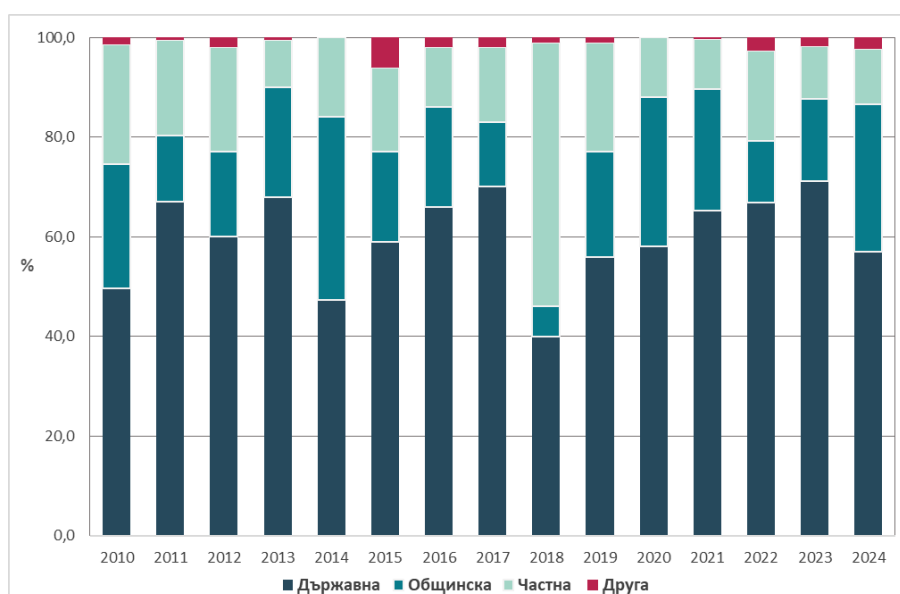
3.1.4 Горски пожари по видове собственост

През разглеждания период делът на засегнатите от пожари горски територии според вида на собствеността им варира през отделните години. Като цяло анализът на данните на ИАГ и информацията, публикувана в годишните доклади на ЕК за пожарите, показва, че най-голям дял заемат опожарените горски територии, държавна собственост (средно 60,1 % за периода), следвани от горските територии, общинска собственост (средно 20,3 % за периода) и частна собственост (средно 18 % за периода). Най-малък е процентът на засегнатите горски територии, притежавани от религиозни организации и юридически лица – едва 1,6 % (средно за периода). Това разпределение е напълно логично предвид разпределението на собствеността върху горските територии, въпреки че през конкретни години се наблюдават и изключения. Информация за дела на площите, засегнати от пожари по видове собственост, е представена в Таблица 5 и Фигура 5.

Таблица 5. Дял на площите, засегнати от горски пожари - по видове собственост и по години, % (Източник: ИАГ)

Собственост	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Средно 2010-2024
Държавна	49,6	67,0	60,0	68,0	47,3	59,0	66,0	70,0	40,0	56,0	58,0	65,3	66,9	71,2	57,0	60,1
Общинска	25,0	13,3	17,0	22,0	36,8	18,0	20,0	13,0	6,0	21,0	30,0	24,3	12,4	16,4	29,6	20,3
Частна	24,0	19,2	21,0	9,5	15,9	17,0	12,0	15,0	53,0	22,0	12,0	10,1	18,0	10,7	11,0	18,0
Друга	1,4	0,5	2,0	0,5	0,0	6,0	2,0	2,0	1,0	1,0	0,0	0,3	2,7	1,7	2,4	1,6

Фигура 5. Дял на площите, засегнати от горски пожари - по видове собственост и по години, % (Източник: ИАГ)



3.1.5 Нанесени щети

Според данни на ИАГ, преките щети върху горските територии и инфраструктура, причинени от горските пожари през периода 2010 – 2024 г., се оценяват на обща стойност 28,3 млн. лева (вж. Таблица 1), приемайки с условност различната стойност на парите във времето. Тази сума не включва разходите на МВР, Министерство на отбраната, областни администрации, общини, доброволци и други собственици на гори, за потушаване на пожарите. В нея не влизат и разходите за възстановяване на опожарените територии, които се покриват от държавните горски предприятия и другите собственици на гори. В тази връзка, следва да се отбележи, че средният разход за 1 дка изкуствено възобновяване (залесяване) възлиза на около 1800 – 2000 лв., като по смисъла на ЗГ залесяването представлява комплексна дейност, която освен засаждане/засяване на фиданки/семена обхваща и други дейности по създаването на гори като събиране, добив и производство или закупуване на горски репродуктивни материали

(фиданки, семена, резници), подготовка на почвата, ограждане, попълване и отглеждане на създадените култури, както и подпомагане на естественото възобновяване.

В действителност загубите, причинени от горските пожари, са значително по-големи от преките щети, които се оценяват от ИАГ. Освен дългосрочните щети върху екосистемите и влошаването на техните функции и ползи за обществото (като опазване на водосборите на реките и осигуряване на чиста питейна, съхраняване на въглероден двуокис, подобряване на микроклимата, предоставяне на място за отдих и туризъм, предотвратяване на почвена ерозия, защита на земеделските земи и др.), горските пожари често представляват риск за живота и здравето на хората, собствеността, поминъка на местното население и бизнеса, основни елементи на техническата инфраструктура, културни ценности. В повечето случаи заплахата за здравето и живота на хората е непосредствено свързана с усилията за потушаване на пожарите. За съжаление, през 2021 г. е регистриран първият случай на загуба на човешки живот сред горските служители по време на борба с горски пожар - двама лесовъди от „Югозападното държавно горско предприятие“, гр. Благоевград загиват, а друг служител получава тежки изгаряния при гасенето на горски пожар през месец август.

Към момента не съществува унифицирана и централизирана система за оценка, съхранение, обмен и предоставяне на данни относно щетите и загубите от горски пожари в екологичен, икономически и социален аспект.

Както беше посочено по-горе, информационната система на ИАГ съдържа обща информация за горските територии, без да прави разграничение по наличен режим на защита. Поради това не може да се уточни каква част от стойността на щетите се отнася за горски територии в защитени зони и други защитени територии. Освен това, при търсенето на информация за щетите, причинени от горски пожари, не бяха открити обобщени и систематизирани данни относно щетите в защитените зони и територии, които да са налични в публично достъпни източници.

По отношение на измерването на щетите, причинени от горски пожари, трябва да се отбележи, че настоящата база данни за горските пожари не съдържа информация за степента на увреждане на горските насаждения и култури. Например, не се посочва каква част от дърветата в даден дървостой са били сериозно увредени или напълно унищожени.

3.1.6 Възстановяване на гори, пострадали или унищожени от пожари

Преобладаващата част от горските пожари в България са низови и не причиняват значими поражения върху горскодървесната растителност. След преминаването на пожара дърветата продължават своето развитие без необходимост от отсичане. Върховите пожари, от своя страна, нанасят необратими повреди и често водят до пълно унищожаване на горската растителност. Обикновено те засягат иглолистни насаждения и налагат извършването на принудителни сечи за отстраняване на изгорялата дървесна маса.

Както беше споменато по-горе горите, пострадали или унищожени вследствие на пожари, се възстановяват посредством залесяване или по естествен път. Разпоредбата на чл. 97, ал. 1 от ЗГ регламентира, че към залесяване се пристъпва, ако за период от три години се установи, че процесите на естественото възобновяване в освободените след пожара площи са затруднени или неосъществими. Същата норма на закона установява задължение по отношение на собствениците/лицата, управляващи тези територии, да ги залесят до две години след изтичането на тригодишния период. В този контекст може да се посочи, че обемът на залесяването е в пряка връзка с естествените процеси на възобновяване, както и с честотата, интензивността и мащаба на пожарите.

Съгласно Наредба № 2/2013 г. за залесяването³ е въведено задължение по отношение на ДГС и ДЛС, общините, собствениците и сдруженията, притежаващи и/или управляващи гори с площ над 1500 ха, ежегодно през м. декември да извършват инвентаризация на наличните пожарища. Резултатите от инвентаризацията за съответната година се обобщават съгласно нормативно въведен образец (Приложение № 12 от цитираната наредба) и се публикуват на интернет страницата на ИАГ - <https://www.iag.bg/docs/lang/1/cat/4/index>. Предвидена е и възможност срокът за

³ Наредба № 2 от 7.02.2013 г. за условията и реда за залесяване на горски територии и земеделски земи, използвани за създаване на специални, защитни и стопански гори и на гори в защитени територии, инвентаризация на създадените култури, тяхното отчитане и регистриране, обн., ДВ, бр. 16 от 19.02.2013 г. (чл. 46 от наредбата)

залесяване на опожарените площи, регламентиран в чл. 97, ал. 1 от ЗГ, да бъде съкратен по преценка на собственика, ако при инвентаризацията се установи, че няма условия за естествено възобновяване.

Освен това, съгласно чл. 44а от Наредба № 8 за сечите в горите⁴, три години след провеждане на принудителни сечи върху площи, които не са залесени, се извършва оценка на възобновяването и развитието на подраста в горските територии, за които има утвърден горскостопански план. Оценката се организира и отчита от собственика или стопанисващия горската територия по методика, утвърдена от изпълнителния директор на ИАГ⁵. За изготвяне на оценката ежегодно се извършва инвентаризация до месец октомври, като се включват всички площи, по-големи от 0,1 ха. Резултатите от тази оценка могат да се използват за изготвяне на Приложение № 12 от Наредба № 2/2013 г.

Според данни на ИАГ, ежегодно се инвентаризират между 2000 и 3500 ха горски територии, засегнати от пожари, с цел оценка на тяхното състояние и определяне на необходимостта от последващо залесяване.

Съгласно публикуваната справка за наличните пожарища (Приложение № 12 от Наредба № 2/2013) към 31.12.2024 г. общата площ на инвентаризираните опожарени горски територии възлиза на 6858,6 ха, от които 4714,1 ха (85%) са оставени за естествено възобновяване в съответствие със законовите разпоредби. Преобладаващата част (68,7% или 5839,3 ха) от наличните пожарища са в горски територии, предоставени за управление на държавните горски предприятия, като за 4529,4 ха от тях е предвидено да се възобновят по естествен път. Останалата част са опожарени гори, общинска собственост.

През последните 10 години (в периода 2015 – 2024 г.) е извършено залесяване върху засегнати от пожари горски площи в общ размер на 1603,4 ха (средногодишно за периода – 160,3 ха), от които 1542,1 ха са в държавни горски територии и 61,3 ха – в друг вид собственост⁶. Както беше вече подчертано, необходимостта от залесяване е обвързана с процесите на естественото възобновяване. Информацията за установеното наличие на естествено възобновяване не се обобщават централизирано и не се поддържат публично.

Залесяването на пожарищата е постоянен приоритет на държавните горски предприятия. В края на м. септември 2024 г. от страна на МЗХ беше обявено, че ведомството и ДГП ще изготвят План за възстановяване на опожарените през 2024 г. горски територии⁷. По неофициална информация този план все още е в процес на разработване.

3.2 Ефективност на системата за превенция

През последните години превенцията все повече се възприема като ключов елемент в интегрираното управление на горските пожари. Предотвратяването на горските пожари е свързано със значителни усилия на различни нива, включително разработване на политики, отговарящо на климатичните промени управление на горите, образование и обучение. Всички тези действия са насочени към една обща цел – да се намали вероятността от възникването на пожари и да се контролира разпространението и интензивността на пожарите.

Мерките и мероприятията за защита на горските територии от пожари, съгласно чл. 3, ал. 2 от Наредба № 8/2012 г., се планират, реализират и поддържат като единна система за всички горски територии независимо от тяхната собственост, териториално и функционално предназначение.

3.2.1 Планиране намаляването на риска от горски пожари

Съгласно ЗЗБ планирането на защитата при бедствия се извършва на общинско, областно и национално ниво. На областно ниво, областните съвети за намаляване на риска от бедствия разработват областни планове за защита при

⁴ Наредба № 8 от 5.08.2011 г. за сечите в горите, обн. ДВ. бр.64 от 19.08.2011 г. (<https://lex.bg/laws/ldoc/2135746837>)

⁵ Към момента се прилага Методика за оценка на възобновяването и развитието на подраста в горските територии, утвърдена със Заповед № 600/13.07.2022 г. на изпълнителния директор на ИАГ (<https://www.iag.bg/docs/lang/1/cat/10/index>)

⁶ Източник на данните: ИАГ - Резултати от извършените инвентаризации на новосъздадените горски култури в периода 2015 – 2024 г. (<https://www.iag.bg/docs/lang/1/cat/4/index>)

⁷ <https://www.mzh.government.bg/bg/press-center/novini/mzh-izgotvya-plan-za-vzstanovyavane-na-opozharenit/>

бедствия, които се утвърждават със заповед на областния управител след съгласуване с председателя на Съвета за намаляване на риска от бедствия към Министерския съвет.

На общинско ниво, общинските съвети за намаляване на риска от бедствия разработват общински планове за защита при бедствия, които се приемат от общинските съвети след съгласуване с областните съвети.

Плановите за защита при бедствия се изготвят по части за всяка от опасностите (вкл. горски пожари), специфични за съответната територия. С тях се определят опасностите и рисковете от бедствия, както и съответните приоритети за управлението им. Описват се готовността за справяне с бедствия, включваща планиране, обучение, тренировки на съставните части на единната спасителна система и населението. Също така се посочват оперативните мерки, нормативните изисквания, структурата, функциите и отговорностите на съответните съставни части на единната спасителна система, длъжностните лица, служители и персонал, които ще участват в изпълнението на оперативните мерки при възникване на бедствие, като се определят и мерките за подпомагане и възстановяване.

Общият подход за намаляване на риска от пожари в горските територии в България е свързан с изготвянето и изпълнението на **планове за дейностите по опазване на горските територии от пожари**. Тези планове се изготвят за всички горски територии (без значение на тяхната собственост) и се финансират със средства от държавния бюджет. Те се изработват едновременно с инвентаризацията на горските територии и са неразделна част от горскостопанските планове и програми, като срокът им на действие е 10 години. В чл. 3, ал. 1 от Наредба № 8/2012 е посочено, че плановите за дейностите по опазване на горските територии от пожари са неразделна част и от плановите за управление на защитените територии и защитените зони. С оглед на последното, следва да се отбележи, че специалните закони, а именно ЗЗТ и ЗБР, не предвиждат изрична хипотеза, при която плановите за дейности по опазване на горските територии от пожари да бъдат част от плановите за управление на защитените територии и защитените зони.

Съгласно Наредба № 18/2015, основните задачи пред плановите за дейностите по опазване на горските територии от пожари са: предотвратяване на възникването и разпространението на горски пожари; намаляване на степента на пожарна опасност на насажденията; създаване на необходимите условия и предпоставки за бързо установяване на възникнали пожари и организация за гасене на горски пожари. Плановите включват: анализ на изпълнените мерки и мероприятия; планиране на мерки и мероприятия по видове собственост за опазване на горските територии от пожари и отразяването им върху горскостопанската карта; анализ на ефективността от планираните дейности и предвидените дейности в защитените зони от Натура 2000.

Мерките и мероприятията за опазване на горските територии от пожари, които се проектират с тези планове, се предвиждат в съответствие с изискванията на Наредба № 18/2015 (приложение № 39). Обикновено те включват изграждане и поддръжка на лесокултурни прегради, минерализирани ивици, бариерни прегради, санитарни ивици, пътища за движение на противопожарна техника, пожаронаблюдателни кули (както автоматични, така и за наблюдение чрез хора), водоизточници за нуждите на опазването и защитата на горските територии от пожари, противопожарни депа, хеликоптерни площадки; обособяване на допустими места за палене на огън; определяне на маршрути за патрулиране през сезоните, в които има риск от пожари; поставяне на табели и билбордове с противопожарно съдържание, както и други лесовъдски дейности, които намаляват риска от пожари. Изпълнението на тези дейности е задължение на собствениците, съответно на лицата, на които територията е предоставена за управление, и се извършва за тяхна сметка.

По отношение на планирането на мерките и мероприятията за опазване на горските територии от пожари е важно да се отбележи, че анализът на ИАГ от 2021 г. [3] идентифицира като недобра практика през последните години намаляването на обема на предвидените за изпълнение за съответната година противопожарни мероприятия. Това намаляване се обуславя и от редуцирането им в новоизготвените планове за дейностите по опазване на горските територии от пожари (съпътстващи ГСП). С действащата нормативна уредба е вменено задължение именно на ИАГ и нейните структури и специализирани териториални звена да осъществяват контрол върху изработването на тези планове (чл. 135 от Наредба № 18/2015). Отделно тези планове се разглеждат и на експертен съвет на ИАГ и се утвърждават от изпълнителния ѝ директор. Въпреки това, в споменатия анализ липсва коментар, а и в общи линии от достъпните онлайн документи не става ясно дали са предприети конкретни стъпки за подобрене във връзка с

направената от ИАГ констатация. В допълнение следва да се обърне внимание на факта, че планирането и изпълнението на противопожарните мероприятия за съответната година е обвързано с наличието на финансов ресурс, като тези дейности се финансират за сметка на собствениците/лицата, управляващи горските територии.

Ежегодните мерки и мероприятия за защита от пожари в горските територии се планират и изпълняват в съответствие с **годишни планове за защита на горските територии от пожари**. Съгласно Наредба № 8/2012, в тези планове противопожарните мероприятия се залагат по вид, обем и параметри, утвърдени с планове на дейностите за опазване на горските територии от пожари. Годишните планове се изготвят всяка година преди обявяването на пожароопасния сезон. Задължението за тяхното изготвяне и изпълнение е на териториалните поделения на държавните горски предприятия, общинските горски структури и собствениците на горски територии - юридически, физически лица и техни обединения, с обща площ на поземлените им имоти над 50 ха. Съдържанието на годишните планове е регламентирано в чл. 20, ал. 2 от Наредба № 8/2012 и включва:

- описание на причините за възникването на пожари през предходните пет години и на основните фактори, създаващи опасност от възникване на пожари в горските територии;
- описание на съществуващите методи и средства за предотвратяване, наблюдение и борба с пожари в горските територии, както и на системите за контрол;
- описание на конкретни действия, насочени към преодоляване действието на факторите, създаващи опасността от пожари, включително начините за:
 - ✓ отстраняване на основните причини, създаващи опасност от пожари;
 - ✓ усъвършенстване на системите за предотвратяване и откриване на пожарите;
 - ✓ усъвършенстване на системите за контрол;
- списък на специфичните мерки и мероприятия за защита на горските територии от пожари в зависимост от пожарната опасност;
- копие от картата за противопожарно устройство на горите с нанесени на нея с червен цвят пътища, годни за придвижване на противопожарна и друга тежка техника, противопожарни депа, водоизточници, водоеми, площадки за кацане на хеликоптери;
- списъци на специализираната група за гасене и на доброволните формирования;
- списък на техника, машини и инструменти, които ще бъдат използвани за гасене на пожар в горските територии;
- списък на лицата, отговорни за осъществяване на взаимодействието с органите на ГДПБЗН;
- описание на реда и начините за осигуряване на храна, питейна вода и други необходими средства за участниците в гасенето на пожари в горските територии, както и списък с имената на лицата, отговорни за това;
- схема за навременно оповестяване при възникнал пожар;
- протокол от извършени съвместни проверки с РДГ и органите на ГДПБЗН;
- списък на лицата с телефонните им номера, които задължително се уведомяват в случай на възникване на горски пожар.

Годишните планове за защита на горските територии от пожари се съгласуват от органите за ПБЗН по места и се утвърждават от директора на съответната регионална дирекция по горите.

Превантивните противопожарни мерки се планират и в годишните финансови планове на държавните горски предприятия, които се утвърждават от министъра на земеделието и храните. Те са посочени и като един от ключовите показатели за изпълнение на нефинансовите цели (Цел 3: Опазване и защита на горските територии държавна собственост, Подцел 3.2 Защита от пожари), заложили в тригодишните бизнес програми (за периода 2022 – 2024 г.) на държавните горски предприятия, които са одобрени съгласно Закона за публичните предприятия.

От годишните отчетни доклади на ИАГ става ясно, че се отчита значително подобрение, особено след 2021 г., в изпълнението на противопожарни мероприятия, предвидени в годишните планове на териториалните поделения на държавните горски предприятия, учебно-опитните горски стопанства, общините и други структури, управляващи горски територии, спрямо констатираните резултати в това отношение през предходни години. Въпреки това, в някои горски териториални единици планираните противопожарни мероприятия все още не се изпълняват в пълен обем.

При констатирано неизпълнение на предвидените противопожарни мерки се изготвят констативни протоколи с предписания от страна на регионалните структури на ИАГ за своевременното им изпълнение. В тази връзка ИАГ дава и писмени указания на регионалните структури за предприемане на действия за извършване на допълнителни проверки на място с цел установяване на изпълнението на предвидените противопожарни мероприятия, съобразно определените срокове. За неизпълнение на противопожарните мероприятия могат да бъдат съставени актове за установяване на административни нарушения и наложени санкции по общия ред на Закона за горите.

Друг важен елемент от превенцията на горските територии от пожари е разработването на регионална програма за защита на горските територии от пожари, което е задължение на директора на съответната регионална дирекция по горите. Тези програми се изготвят също ежегодно и се изпълняват от собствениците или ползвателите на горските територии. Те включват превантивни мерки за защита на горските територии от пожари, както и описание на създадената организация за действия при гасене на възникнали пожари.

Следва да се отбележи, че в действащата нормативната уредба отсъства регламентация, която да осигурява ясна и адекватна координация при изготвянето, изпълнението и контрола на мерките и дейностите, предвидени в плановете за защита от бедствия по ЗЗБ от една страна, и в плановете и програмите, свързани със защитата от горските пожари регламентирани в Закона за горите и подзаконовите нормативни актове (в т.ч. горскостопанските планове и плановете за дейностите по опазване от пожари, които са неразделна част от тях, както и в годишните планове за защита на горските територии от пожари) от друга страна.

3.2.2 Оценка и картографиране на риска от пожари

Оценката на риска от пожари и картографирането на уязвимите и засегнати територии са сред основните елементи на превенцията на горите от пожари.

В съответствие с разпоредбите на Наредба № 18/2015 в плановете за дейностите по опазване на горските територии от пожари противопожарните мероприятия се проектират в зависимост от класа на пожарна опасност и риска от възникване на пожари. Наредбата използва класификация от 3 класа на пожарна опасност:

- I клас – с висока пожарна опасност (иглолистни гори в много сухи, сухи до свежи (полусухи) горски месторастения);
- II клас – със средна пожарна опасност (широколистни гори в много сухи, сухи и сухи до свежи горски месторастения и иглолистните гори в свежи горски месторастения);
- III клас – с ниска пожарна опасност (широколистните гори във влажни и свежи горски месторастения и иглолистни гори в свежи до влажни и влажни месторастения).

Въпреки че представеният подход не представлява типична оценка на риска от горски пожари, много от компонентите на плановете служат за подобна оценка на местно ниво. Например, пространствената агрегация на гори с I и II клас на пожарна опасност, съчетана с трудна достъпност поради лошо състояние на пътя или стръмен терен върху същата територия, означава, че съществува риск от сериозни последици в случай на пожар. По този начин в процеса на картографиране се групират рискови гори, които стават обект на изготвяне на мерки за готовност [5].

През 2016 г. е разработена „Методика за определяне на риска от горски пожари на територията на страната“ във връзка с прилагането на Мярка 8.3. „Предотвратяване и възстановяване на щети по горите от горски пожари, природни бедствия и катастрофални събития“ от Програмата за развитие на селските райони 2014 – 2020 г.⁸ За нуждите на Методиката се въвежда понятието риск от горски пожари като оценка на пожарната активност в горите на дадена административна единица на страната, който отчита средногодишния брой на възникналите пожари и средногодишната опожарена от тях площ. Методологията определя три степени на риска от горски пожари. За административната единица се използва „област“ (NUTS3), а статистически данни за пожарите обхващат период от 10

⁸ Любенов, К. 2016. Извършване на оценка и картографиране на риска от горски пожари на територията на страната. Доклад по проект РД50-130/03.10.2016, Изпълнителна агенция по горите, 104 стр.
(https://www.iag.bg/data/docs/Oценка_i_kartografirane_na_risk_ot_gorski_pozhari.pdf)

години. Основните използвани индикатори включват средния брой пожари за определен период от време на 1000 ха (индикатор за плътност на горските пожари) и годишната стойност на общата изгоряла площ в хектари, съотнесена към 1000 ха в района (индикатор за фактическата горимост на горската територия). Рискът от горски пожари се определя като интегриращ показател на база на изчислените стойности за тези два показателя ($R_{\text{п. риск}} = R_{\text{пл.}} \times R_{\text{ф.гор.}}$). Така, степента на риска от горски пожари се определя въз основа на скала, въведена в методиката: нисък риск от пожар – $R_{\text{пожарен риск}} \leq 0,1$; среден риск от пожар – $0,1 < R_{\text{пожарен риск}} \leq 0,3$; висок риск от пожар – $R_{\text{пожарен риск}} > 0,3$. Освен това, при наличие на 50 и над 50 % от горската територия на областта, попадаща в I клас на пожарна опасност (висока), съгласно горскостопанските планове, определеният риск от горски пожари преминава в следващата по-висока степен. Според Техническо приложение 5: Оценка на риска от горски пожари в България към НПРББ, потенциален недостатък на този методологичен подход е, че той се основава на броя пожари и размера на изгорелите площи, а не на запалимостта на различните видове гори.

И двете споменати по-горе методологии за определяне на риска от горски пожари са действащи. Те, както и по-ранните методологии за определяне на опасността от горски пожари (Любенов и Панов, 2000 г.⁹ и Любенов и Константинов, 2008 г.¹⁰), са били предмет на подробен преглед и анализ в процеса на разработване на Националния профил на риска от бедствия в България (приет от МС в началото на януари 2023 г.). С този документ е установена необходимостта от промяна на подхода за определяне на пожарната опасност и намаляване на риска от възникване на пожари.

В рамките на разработването на Националния профил на риска от бедствия в България е изготвена оценка на риска от пожари (Техническо приложение № 5 към НПРББ [5]), като е възприет нов подход, който се основава на оценка на три основни компонента на риска: 1. податливост на територията към възникване на пожар; 2. потенциална интензивност на пожара и 3. оценяване на уязвимостта (риска) за човешкия живот и здраве и на други високо оценени ресурси и активи. Всеки компонент се оценява чрез специфични индикатори и подходи. Възприетата методология съчетава тези три компонента в единен модел, който комбинира оценките от всеки етап, за да определи общия риск от горски пожари на дадена територия. В процеса на разработването ѝ са използвани съвременни технологии за картографиране и моделиране, имащи за цел да предоставят обективна и научно обоснована оценка на различните рискове, свързани с пожарите. Отчита се и влиянието на климатичните промени като съществен фактор в оценката на рисковете от горски пожари. Важна част от процеса е и интеграцията на различни източници на информация като статистически данни за предишни пожари, ГИС, сателитни данни, климатични модели и др. Настоящата версия на оценката на риска от пожари се сблъсква с проблеми с входните данни, които са детайлно описани в цитираното приложение.

По отношение на последната методика, е необходимо да се отбележи, че в частта „Препоръки за намаляване на риска“ в НПРББ, както и в гореспоменатото приложение към него, се посочва, че една от основните стъпки за намаляване на риска от пожари е подобряване на плановете за дейностите по опазване на горските територии от пожари на база на моделирането и картирането на риска на национално и областно ниво. За целта се препоръчва да се използват моделите и картите, разработени в рамките на същия документ.

Друг подход за оценка на риска от горски пожари в България се основава на метеорологични параметри. Понастоящем в Националния институт по метеорология и хидрология (НИМХ) функционира автоматизирана система за прогнозиране на пожарната опасност от полски и горски пожари в страната¹¹. Системата е разработена със съдействието на ГДПБЗН. Опасността от пожари се формира от два фактора: метеорологични условия и състоянието на растителната покривка (обхванати в два отделни раздела от системата – „Готовност за борба с пожари“ и „Състояние на растителната покривка“).

⁹ Любенов К. и Панов, П. 2000. Горските пожари в България 1991–2000 г. Сп. Лесовъдска мисъл, 2/2000

¹⁰ Любенов К. и Константинов, В. 2008. Анализ и оценка на пожарите и пожарната опасност в горите. Сп. Лесовъдска мисъл, 1-2/2008

¹¹ <https://www.meteo.bg/bg/ffire>

Системата използва данни от различни източници, включително метеорологичните станции на НИМХ, оперативен числен атмосферен модел (АЛАДИН), глобален модел на Европейския център за средносрочни прогнози (ECMWF) и други, за да определи метеорологичните условия и състоянието на земната повърхност. Въз основа на тези данни се изготвят специализирани прогнози и се издават предупреждения за опасни метеорологични явления, които могат да способстват за възникване на горски пожари. Информацията се представя под формата на карти.

Прогнозите на степента на пожароопасност в зависимост от състоянието на растителната покривка се базират на разработен от НИМХ индекс (SMDIFD) за оценка на дефицита на овлажнение в системата почва-растителност. SMDIFD е въведен като мярка за податливост на растителността към възникване на пожар и условията за неговото разпространение по отношение на степента и продължителността на засушаването на системата почва-растителност. Рискът от пожари се определя на база 6-степенна система за оценка, която е визуализирана в цветова кодирана карта, обхващаща основните административни единици в България. SMDIFD се използва съвместно с други прогностични материали.

Оперативната система за анализ на текущите условия на пожарна опасност на територията на страната, част от раздела „Готовност за борба с горските пожари“, предоставя данни за метеорологичните условия и за нивото на пожароопасност под формата на карти за текущия и следващите два дни. За оценка на пожарната опасност се използва Канадският индекс на пожароопасност (Fire Weather Index, FWI), разработен в изследователския център на Канадската служба за горите. Този индекс се изчислява въз основа на следните входни елементи: количество валеж за предходните 24 часа, температура на въздуха, относителна влажност на въздуха, скорост на вятъра, наличие на снежна покривка и продължителност на деня.

FWI включва три основни подиндекса, които показват „сухотата“ на различните видове „гориво“. Всеки от тези подиндекси е сложна функция на метео-елементите. На базата на тези подиндекси и данни за скоростта на вятъра се определят други два подиндекса, които дават оценка за скоростта на първоначално разпалване на възникнал пожар, както и за наличното „гориво“ за по-нататъшно разгаряне на пожара. На базата на тези подиндекси се изчислява FWI, който дава обобщена оценка на интензитета на разгарящ се пожар (в количество отделена енергия за единица време на единица дължина от линията на фронта на пожара).

Системата включва и модул „Степен на готовност“, който генерира карти на препоръчителна степен на готовност за борба с пожари по области и по общини. Този индекс е редуциран по логаритмична скала FWI, модифициран според условията на релефа (планински или равнинен), вид на растителността и други теренни особености като наличие на градска среда и водни басейни. Той служи като пряка мярка за необходимите ресурси за борба с пожари и може да е полезен при планирането на превантивни мерки и разпределение на ресурсите.

Получените карти на риска от системата на НИМХ могат да се използват както за ранно предупреждение относно опасността от възникване и разпространение на пожар, така и като сигнал за предприемане на превантивни мерки. Пример за подобни мерки са съобщенията в медиите за повишена опасност от възникване на пожари и призоваване да се спазват правилата и нормите за пожарна безопасност в горските територии и земеделските територии, организиране на допълнителни наблюдения и определяне на дежурни екипи за бързо реагиране в случай на пожар.

3.2.3 Изграждане и поддържане на системи за наблюдение, ранно предупреждение и оповестяване

Изграждането на национална система за бързо откриване и реагиране при пожари остава един от основните приоритети, свързани със защитата на горските територии от пожари, заложили в редица официални документи, в т.ч. стратегии и програми, имащи отношение към управлението на риска от пожари. Въпреки активните усилия, които се полагат през последните години в тази насока, системата за ранно предупреждение за горски пожари в България е частично развита.

През 2019 г. е приета примерна Схема за разполагане на средства за наблюдение и откриване на пожари в горските територии на страната¹² като част от националната система за наблюдение, ранно откриване и оповестяване на горски

¹² <https://www.iag.bg/docs/lang/1/cat/4/index>

пожари. Разработването ѝ е финансирано със средства по „Техническа помощ“ от ПРСР 2014-2020 г. Схемата предвижда конкретното местоположение и обхват на всяка една от автоматичните наблюдателни станции (пожаронаблюдателни кули). Според публикуваната на интернет страницата на ИАГ актуализирана схема от 2022 г., броят на точките за разполагане на съоръженията е 267. Към настоящия момент, държавните горски предприятия и структурите на ИАГ (РДГ и ДПП) разполагат с 26 изградени автоматизирани наблюдателни пунктове в райони с висок риск от възникване на пожари на територията на цялата страна (вж. таблица 6). Функциониращите кули са 22. Тези кули обикновено са оборудвани с различни сензори, термовизионни камери и системи за ранно откриване на пожари и могат да предават информация в реално време за възникване на пожар, неговото развитие, фронта и посоката на огъня. Целта на изграждането им да се осигури ранното откриване на горски пожари и по този начин да се съкрати максимално времето, необходимо за първоначална атака на пожарите, а от там да се намали както размерът на опожарените площи, така и непреките щети като нарушаване на горските екосистеми, загуба на биологично разнообразие и хабитати, емитиране на парникови газове и т.н.

Автоматизираните системи за наблюдение са изградени с външно финансиране по проекти по Програмата за развитие на селските райони (програмен период 2007-2013 г. – 12 кули и програмен период 2014-2020 г. – 9 кули), Оперативна програма „Околна среда“ 2007 - 2013 (4 кули) и проект „Система за наблюдение на горите за ранно откриване и оценка на пожари в региона Балкани-Средиземно море“ (1 бр. на територията на ДПП „Русенски Лом“) .

Таблица 6. Разпределение на пожаронаблюдателните кули и системи, с които разполагат държавните горски предприятия и структурите на ИАГ

ДГП/Структура на ИАГ	Общ брой на изградените пожаронаблюдателни кули и местоположение по ДГС/ДЛС
„Югозападно държавно предприятие“, гр. Благоевград	9 кули, изградени на територията на следните териториални поделения: „ДГС Благоевград“, „ДГС Кресна“, „ДГС Сандански“, „ДГС Катунци“, „ДГС Гоце Делчев“, „ДЛС Дикчан“, „ДГС Гърмен“, „ДГС Места“ и „ДГС Елешница“ - функциониращи
ДПП „Врачански Балкан“	3 кули в териториалния обхват на ТП „ДГС Враца“ и ТП „ДГС Берковица“ - функциониращи
ДПП „Беласица“	1 кула в териториалния обхват на ТП „ДГС Петрич“ - функционираща
ДПП „Русенски Лом“	1 специална термална и оптична камера, монтирана в каньона на парка в близост до село Нисово – не е функционираща
Регионална дирекция по горите – Благоевград	2 кули в териториалния обхват на ТП „ДГС Симитли“ и ТП „ДГС Струмяни“ - функциониращи
Регионална дирекция по горите - Берковица	4 кули в териториалния обхват на ТП „ДГС Берковица“, ТП „ДГС Говежда“, ТП „ДГС Монтана“ и ТП „ДГС Чипровци“ - функциониращи
Регионална дирекция - Бургас	3 кули в териториалния обхват на ТП „ДГС Карнобат“, ТП „ДЛС Несебър“ и ТП „ДГС Средец“ - функциониращи
„Югоизточно държавно предприятие“, гр. Сливен	3 кули в териториалния обхват на ТП „ДГС Кости“ – не са функциониращи

Съществуват и други пожаронаблюдателни кули, предимно в общински територии, чието изграждане е било финансирано в рамките на различни програми, включително ПРСР 2007-2013 и програми за трансгранично сътрудничество. При настоящото проучване беше открита само откъслечна информация за изградени пожаронаблюдателни кули в отделни общини (напр. Столична община, Невестино, Панагюрище, Рила, Чупрене, Хисаря, Своге и др.). Информация за тяхното функционално състояние към момента не беше открита. През 2012 г., със

финансиране по българо-гръцки трансграничен проект, е изградена мрежа от 15 пожаронаблюдателни съоръжения, разположени в различни общини в област Смолян, но от 2016-2017 г. те не функционират.

Основната причина, поради която преобладаващата част от съществуващите пожаронаблюдателни кули, включително посочените по-горе, не се експлоатират към момента, е липсата на финансови средства от страна на собствениците, които да покрият изключително скъпата поддръжка и ремонт на тези съоръжения.

В публичното пространство е налице информация, потвърдена и при някои от проведените консултации, за съществуващи проблеми при избора на места за разполагане на част от кулите, най-вече онези, изградени от общините, поради което обхватът им не е оптимален. В някои случаи при избора на място за разполагане на съоръжението, водещ фактор е по-добрата достъпност до него, осигуряваща и по-лесната му поддръжка, а не възможността за покриване на максимален периметър на наблюдение.

Също така е важно да се отбележи, че при засичане на пожар от автоматичните наблюдателни станции, сигналът не постъпва директно при службите за ПБЗН, а се подава от лицата, управляващи тези съоръжения като ДГС, РДГ и др.

Доизграждането на националната система за бързо откриване и реагиране при пожари изисква значителен финансов ресурс, който на този етап е невъзможно да бъде осигурен от бюджетите на отговорните институции и стопанската дейност на ДГП. Освен това, за разлика от предишните програмни периоди, настоящият Стратегически план за развитие на земеделието и селските райони 2023-2027 г., и в частност Интервенция „Предотвратяване на щети по горите от горски пожари, природни бедствия и катастрофични събития“ от него, не предвижда възможност за предоставяне на финансова подкрепа за строителство/подобряване на наблюдателни пунктове за борба с пожарите. По същата интервенция обаче е предвидено подпомагане на закупуване на комуникационно оборудване и средства за откриване и наблюдение на горски пожари, вредители и болести. Все още не са разработени насоките/документите, определящи условията за кандидатстване и условията за изпълнение на проектите по тази интервенция.

Във времето от страна на ИАГ са проучвани различни възможности за осигуряване на финансиране за пълното изграждане на единната система за наблюдение, ранно откриване и оповестяване на пожари като са търсени и начини за намаляване на разходите за изграждането на автоматичните наблюдателни станции (например чрез използване на съществуващите кули на мобилните оператори¹³). Тази идея е афиширана от МЗХ през 2016 г., но до този момент не е реализирана.

За ранно предупреждение относно риск от възникване и разпространение на пожар понастоящем се използва и системата на НИМХ за определяне на пожароопасността, спомената в предходната точка „Оценка и картографиране на риска от пожари“ на настоящия анализ.

3.2.4 Определяне на пожароопасния сезон в горските територии

Обявяването на пожароопасния сезон се извършва ежегодно със заповед на областния управител по предложение на директора на съответната РДГ (чл. 137, ал. 1 от ЗГ) на областно ниво или със заповед на министъра на околната среда и водите за съответната защитена територия – изключителна държавна собственост (чл. 93 от Правилника на МОСВ). С тези заповеди се определя времетраенето на пожароопасния сезон, въвеждат се конкретни забрани и ограничения с цел предотвратяване на възникването на пожари, като се разписват и задълженията и отговорностите на различни органи и институции за превенция и реакция в случай на пожар. Продължителността на пожароопасния сезон може да варира в зависимост от спецификата на всеки отделен регион, но обикновено обхваща период от месеците между март и ноември. По време на този сезон се забранява паленето на открит огън и извършването на огневи работи на разстояние, по-малко от 100 м от границите на горските територии. На кметовете на общините се дават разпореждания да засилят контрола в земеделските територии за спазване на забраната за изгаряне на стърнищата и други растителни остатъци, регламентирана в чл. 6, ал. 1, т.2 от ЗООС, както и да информират местното население за задълженията и мерките по защита на горските територии, да го оповестяват своевременно и да

¹³ <https://agrozona.bg/mobilnite-operatori-se-vklyuchvat-vav-videonablyudenieto-na-gorite/>

създадат организация за участието на населението и доброволните формирования при гасенето на пожари в горски и земеделски земи.

Заповедите се оповестяват публично (заповедите на областните управители се публикуват на интернет страницата на съответната областна администрация, страниците на РДГ и на ИАГ).

3.2.5 Взаимодействие между основните институции, отговорни за защитата на горските територии от пожари

Като част от системата за превенция и съгласно Закона за горите, органите по ПБЗН, ИАГ и РДГ имат задължение да осъществяват контрол, самостоятелно или съвместно, по изпълнението на предвидените противопожарни мерки и мероприятия в горските територии.

Ежегодно, до 15 февруари, ИАГ и ГДПБЗН изготвят план за взаимодействие, който се утвърждава от ръководителите на двете институции. В изпълнение на утвърдения план се извършват съвместни проверки от служители на ГДПБЗН и ИАГ. Провеждат се проверки за установяване на готовността за предотвратяване на пожари в горските територии по места, обикновено през м. март, преди обявяване на пожароопасния сезон. Те се извършват от съвместни комисии, които включват и представители на съответните РДГ и органите на ПБЗН. Проверяват се действията, мерките и мероприятията, както и спазването на изискванията за защита на горските територии от пожари от териториалните подразделения на държавните предприятия, държавни, учебно-опитни горски стопанства, общинските и други структури. Фокусът на тези проверки е върху планове за защита на горските територии от пожари, включително съответствието им с изпълнението на планове за опазване на горските територии от пожари по отношение на предвидените противопожарни мероприятия - създаване и поддръжка на минерализовани ивици, лесокултурни прегради, противопожарни депа и др. Важен акцент се поставя и върху проходимостта на пътищата за противопожарни цели, достъпите до водоизточниците, осигуряването на достъп до противопожарна техника, съгласуването на действията на отговорните структури при евентуален пожар, обезпечаването на горските служители и работници, включени в специализираните групи за гасене на пожари с лични предпазни средства и защитни облекла. Извършва се и допълнителен съвместен контрол за проследяване на изпълнението на планираните мероприятия (особено направата на нови и поддържането на съществуващи противопожарни просеки и минерализовани ивици), а също и за спазването на правилата за пожарна безопасност в горските територии. По време на пожароопасния сезон се изисква и засилен контрол и наблюдение от страна на експерти от ИАГ, РДГ, органите на ГДПБЗН и териториалните подразделения на ДГП, като обект на особено внимание следва да бъде спазването на противопожарните норми от посетителите и лицата, извършващи дейности в горските територии или в непосредствена близост до тях, в т.ч. по отношение на горската техника. Необходимо е да се следи и за почистването на тревни горими материали покрай железопътни линии и пътища, линейни съоръжения, земеделски земи, вилни зони, туристически хижи и др. Съвместно с електроразпределителните дружества се проверяват трасета и просеки на електропроводи.

За подобряване на координацията и съвместните действия при гасене на пожари в горски територии и подготовката им за самостоятелни действия ежегодно преди обявяване на пожарния сезон се извършват обучения и практически проигравания на Плана за действие при сигнал за пожар в горите от представители на съответните районни служби ПБЗН. По време на обученията се обръща особено внимание за начините и методите за гасене на горски пожари с използване на специализираните системи за гасене. Всички тези теоретични и практически занятия се протоколират в оперативните планове по защита на горските територии от пожари.

В обобщение, може да се каже, че като цяло към момента е налице добро взаимодействие между ГДПБЗН, нейните структури, ИАГ, РДГ, държавните горските предприятия и техните териториални подразделения, както и с Министерството на отбраната и доброволните формирования. Този извод е основан на констатации от официални доклади (вкл. годишните отчетни на ИАГ, аграрните доклади и др.) и публични изказвания и публикации, свързани с темата за горските пожари.

Проблеми във взаимодействието се наблюдават по отношение на местните власти, в лицето на кметовете на общини и населени места, които са породени основно от липсата на организация за превенция и гасене на пожари в

земеделските територии, както и от липсата на ангажираност към охраната на горите, превантивните действия и ликвидирането на горски пожари.

3.2.6 Повишаване на информираността и общественото съзнание

Като се има предвид, че над 90 % от горските пожари са предизвикани от човешкия фактор, усилията за повишаване на осведомеността, изграждане на култура и формиране на правилно поведение на обществеността при горски пожар стават все по-важни, особено на фона на климатичните промени. Това намира отражение в редица официални документи, включително стратегии, програми и нормативни актове.

Организирането и провеждането на образователни и комуникационни дейности с обществеността, насочени към опазването на горите от пожари, е отговорност на различни институции, включително ИАГ, МЗХ, МОСВ, МВР и местните власти. Целта е да се изгради и развие култура на разбиране сред обществеността, и особено сред земеделските стопани, относно риска от горските пожари и огромните щети, които могат да причинят, както и да се подобри подготовката за адекватна реакция при евентуален пожар.

Основните подходи включват медийни и информационно-разяснителни кампании сред населението, съобщения и регулярни предупреждения, особено в дните с повишена пожарна опасност, разпространение на информационни печатни и видео материали, излъчване на радио и телевизионни спотове, създаване на тематични уеб страници, обучения и тренировки на органите на изпълнителната власт и доброволните формирования, както и организиране на други събития за различни целеви групи, свързани с горските пожари. Използват се различни средства за комуникация - радио, телевизия, интернет, билбордове, електронни информационни табла по магистралите, реклами и др. През последните години се обръща все по-сериозно внимание и на споделянето на кампаниите в социалните мрежи, което е възможност за обхващане на по-широка аудитория, особено младите хора.

Голяма част от обучителните дейности са насочени към деца от различни възрасти. Такива обучения се провеждат от ГДПБЗН и нейните структури, ИАГ, РДГ, държавните горски предприятия и териториалните им поделения, както и НПО. Целта на организираните от горските структури инициативи с деца е не само те да се запознаят с превенцията и борбата с горските пожари, но и да повишат екологичните си познания относно горските екосистеми. Другата основна цел на тези обучения е да се създаде по-чувствително и ангажирано общество към опазването на горите. Обученията се провеждат от обучители по горска педагогика чрез беседи и образователни игри, като се използват и интерактивни образователни материали, които биха предизвикали интерес в децата.

През годините са осъществявани и продължават да се осъществяват редица кампании и събития на различни нива, координирани от различни институции. Така например органите на ПБЗН провеждат информационно-разяснителни кампании сред местното население и местните власти относно риска от пожари в горските територии и земеделските територии и за формиране на правилно поведение при евентуалното им възникване, обучения и тренировки на доброволни формирования, деца в предучилищна възраст, ученици и студенти. Информационно-разяснителни кампании се организират и от кметовете на населените места. Въпреки това, една от най-значимите инициативи на национално ниво през последните години е информационно-образователната кампания, която се реализира от ИАГ и МЗХ. Кампанията се провежда всяка година от началото на лятото до края на м. септември в партньорство с ГДПБЗН, медиите и областните администрации (официално от миналата година) и целта ѝ е да постави въпроса за горските пожари във фокуса на общественото внимание и същевременно да повиши разбирането и отговорността на хората от всички възрастови групи в цялата страна.

3.2.7 Други превантивни мерки

По-долу са посочени и някои допълнителни мерки, насочени към намаляване на риска от горски пожари и осигуряване на бързо реагиране при инциденти, като списъкът с превантивни дейности не се изчерпва с тях:

- ✓ Организиране по време на пожароопасния сезон на денонощни дежурства по определен график на служителите на държавните горски предприятия и техните териториални поделения, регионалните структури към МОСВ, общините, органите на ГДПБЗН, РДГ и други отговорни структури, с цел приемане на сигнали и своевременно оповестяване в случай на пожар в горските територии;

- ✓ Определяне от страна на ДГС/ДЛС на особено опасните в пожарно отношение места в горските територии и в непосредствена близост до тях и даване на указания за противопожарни мерки, съгласувано със съответните районни служби ПБЗН и кметовете на населените места;
- ✓ През пожароопасния сезон включване в маршрутите за опазване и наблюдение на служители от ДГП и техните териториални поделения, УОГС, регионалните структури към МОСВ, общините - собственици на гори, горовладелски кооперации, сдружения и др., на определените особено опасни в пожарно отношение места и обекти в горските територии и в съседство с тях;
- ✓ Осигуряване на допълнително наблюдение през пожароопасния сезон, особено в почивните и празнични дни, на най-посещаваните от туристите места в горските територии или в близост до тях;
- ✓ Провеждане на инструктажи от страна на представителите на туристическите дружества, ръководителите на сдруженията на ловците и риболовците, както и от организаторите на различни прояви в горските територии, на участниците относно правилата за пожарна безопасност и изискванията за защита на горските територии от пожари, преди всеки излет и събитие;
- ✓ Включване на клаузи в договорите с фирмите/лицата, извършващи дейности в горските територии, регламентиращи задължението им да спазват стриктно действащите разпоредби за противопожарна безопасност и защита на горските територии от пожари, както и да участват в потушаването на евентуално възникнал пожар;
- ✓ Поддържане на горските пътища в добро състояние и осигуряване на тяхната проходимост за специализираните пожарни автомобили в случай на пожар;
- ✓ Осигуряване от страна на собствениците/лицата, стопанисващи линейни обекти, както и съоръжения, преминаващи през или в непосредствена близост до горски територии, поддържането им в пожаробезопасно състояние чрез почистване на тревната и храстовидната растителност, сухата и паднала дървесна маса, както и на други горими материали;
- ✓ Прилагане на лесовъдски практики, насочени към създаването на гори, адаптирани към климатичните промени.

3.3 Ефективност на системата за борба с горските пожари

3.3.1 Отговорности за борба с горските пожари

Съгласно действащото законодателство – ЗМВР и ЗЗБ, водеща в дейността за борба с пожарите е ГДПБЗН. Във връзка с това в Закона за горите е регламентирано, че непосредственото организиране на борбата с горски пожари се извършва от органите по пожарна безопасност и защита на населението със съдействието на ДГС и ДЛС, общините, собствениците и ползвателите на горски територии, както и на лицата, извършващи дейности в тях (чл. 141, ал. 2 от ЗГ).

Мероприятията за гасене на пожар в горските територии и редът за организирането им се отразяват в **плановите за действия при гасене на пожари в горските територии**. Разработването на тези планове е задължение на ДГС и ДЛС, общинските горски структури и собствениците на горски територии - юридически, физически лица и техни обединения, с обща площ на поземлените им имоти над 50 ха. В тях се посочват задълженията на отделните органи и лица, които участват в гасенето им, силите и средствата, редът и начинът за тяхното своевременно откриване и оповестяване, организацията по своевременното започване на гасенето с отговорници и срокове, ръководството при гасенето на пожарите, както и действията по обезопасяването на опожарените площи. Плановите се утвърждават от директорите на РДГ след съгласуване от съответните районни служби ПБЗН.

Съгласно чл. 43, ал. 1 от Наредба № 8/2012 при получаване на сигнал за горски пожар на мястото се изпраща групата по чл. 40, т. 2, която извършва предварителното разузнаване и предприема първоначални гасителни действия. Става въпрос за специализираните групи от служители и работници за действия при гасене на пожари в горски територии, които са сформирани към ДГС и ДЛС, структурите на МОСВ, общините и др. В този смисъл тяхната бърза реакция е ключов фактор за овладяване на пожара. Според наредбата, при възникване на горски пожар органите на ГДПБЗН

поемат ръководството на пожарогасителните действия след пристигането си на мястото на пожара. Всички участници в гасенето, включително горските служители и доброволните формирования, са длъжни да изпълняват техните разпореждания.

Ефективността на системата за борба с горските пожари до голяма степен зависи от капацитета на органите на ПБЗН, специализираните групи за гасене на пожари към държавните горски предприятия, РДГ и структурите на МОСВ, доброволните формирования към общините, от адекватното планиране и изпълнение на мерките и мероприятията за защита от пожари, предвидени в плановете за дейностите по опазване на горските територии от пожари, доброто управление и осигуряването на ефективна комуникация и координация между ключовите институции и всички пряко ангажирани с дейностите по опазване на горските територии от пожари.

При възникване на по-големи и сложни пожари се изисква създаването на организация за реагиране на общинско, областно и национално ниво по реда на ЗЗБ с участието на съставните части на Единната спасителна система, което дава възможност за мобилизиране на допълнителни ресурси от министерства, ведомства, и въоръжените сили и други организации, включени в единната система. В допълнение, може да бъде поискана помощ по линия на Механизма за гражданска защита на ЕС.

3.3.2 Специализирани групи за действия при гасене на горски пожари към ДГС и ДЛС

С действащата нормативна уредба (ЗГ и Наредба № 8/2012) е регламентирано задължение във всяко ДГС/ДЛС да бъдат организирани специализирани групи от служители и работници за действия при гасене на пожар в горските територии. Законът не поставя изрично изискване по отношение на броя на специализираните групи и тяхната численост, тъй като стопанствата се различават по размер, съответно по брой на служителите и работниците, както и по степен на риска от пожари в горските територии. Освен това не се води и официална статистика в това отношение. Точният брой на специализираните групи и на участващите в тях лицата е посочен в списъците, които са част от съдържанието на годишните планове за защита на горските територии от пожари. Това означава, че тези показатели са динамични и могат да варират през различните години. Средно общият брой на служителите и работниците, включени в тези групи за страната, е над 2000 човека.

Директорът на всяко териториално поделение е длъжен да осигури на лицата, участващи в съответната специализирана група за гасене на горски пожари, лични предпазни средства и защитни облекла, които включват каска, защитни очила, защитна върхна дреха и панталон от трудногорими естествени материали, защитни обувки и ръкавици. ДГП и териториалните им поделения са предприели действия и полагат известни усилия за осигуряване в пълен обем на необходимите защитни облекла и лични предпазни средства за своите служители и работници, които участват в гасенето на горските пожари. От 2021 г. насам се наблюдава значително подобрене в тази насока, но въпреки това все още в известна част от стопанствата се идентифицира необходимост от закупуване на защитни облекла и лични предпазни средства.

Нормативно задължение на директорите на ДГС/ДЛС е и да осигурят на специализираните групи за гасене на пожари противопожарно оборудване, техника и преминаване на ежегоден инструктаж в съответствие с изискванията на Наредба № 8/2012.

Всички териториални поделения на държавните горски предприятия имат изградени и оборудвани противопожарни депа съгласно изискванията на Наредба № 8 /2012. Всяко противопожарно депо е снабдено с гръбни пръскачки, моторни триони, моторни помпи, оборудване със шлангове и струйници, съдове за вода, лопати, брадви, кирки, тупалки, мотики, гребла и други.

Към средата на м. юли 2024 г. данните сочат, че ДГС/ДЛС разполагат с общо 126 автомобили с висока проходимост, снабдени със система за първоначална атака на пожари. Освен тях при необходимост от локализиране на разпространението на по-големи горски пожари се използва и друга налична собствена тежка техника – 16 верижни булдозера и 24 колесни багера. В допълнение следва да се посочи, че „Южноцентрално държавно предприятие“, гр. Смолян разполага с 5 дрона (по един за териториалните поделения на предприятието, попадащи в четирите области - Кърджали, Пазарджик, Пловдив и Смолян, и един за централното управление), които се използват за наблюдение и

при пожари дават възможност да се установи местоположението и обхвата на пожара, както и да се проследи неговото развитие.

Възможностите за осигуряване на подходяща техника, която да увеличи способностите на държавните предприятия за бързо реагиране при възникване на пожар, в значителна степен зависят от тяхното финансово състояние и наличието на необходимите ресурси, което на този етап не са достатъчни.

Освен ежегодните обучения и практически проигравания на Плана за действие при сигнал за пожар в горите, които се извършват от представители на съответните районни служби ПБЗН преди обявяване на пожарния сезон и които се споменават по-горе в точката относно взаимодействие между основните институции, при повишена опасност от пожари в горските територии през съответната година, се провеждат и извънредни инструктажи на членовете на сформирания към ДГС и ДЛС групи за гасене на пожари. За съжаление, много от тези инструктажи минават чисто формално и се свеждат до подписване на лицата в инструктажната книга.

3.3.3 Доброволни формирания, създадени по реда на ЗЗБ

През последните години доброволните формирания в страната се налагат като ценен допълнителен ресурс в дейностите, свързани с ограничаване и ликвидиране както на горските, така и на полските пожари. Те често се намират в близост до рисковите райони и могат да реагират своевременно, като помагат за първоначалното овладяване на огъня. Техният принос е особено значим при гасенето на пожари в хълмисти и планински терени, които са недостъпни за специализираната противопожарна техника.

Законът за защита при бедствия и Наредбата за реда за създаване и организиране на дейността на доброволните формирания за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях са двата основни документа, които регламентират създаването и организирането на дейността на доброволните формирания.

Може би тук е мястото да се отбележи, че съществуват текстове от нормативната уредба на законово и подзаконово ниво, които могат да внесат известна неяснота по отношение прилагането на определени разпоредби, касаещи доброволните формирания. В случая се визират специалните закони - ЗЗБ и ЗГ, както и техните подзаконови нормативни актове. Нормата на чл. 41, ал. 1 от ЗЗБ предвижда, че „доброволните формирания се създават от кмета на общината по решение на общинския съвет“, а съгласно чл. 142, ал. 1 от ЗГ „кметовете на общини, **райони, кметства и кметските наместници** организират за сметка на общинския бюджет доброволни формирания за гасене на горски пожари по реда на Закона за защита при бедствия“. Освен това, разпоредбата на чл. 44, ал. 2 от ЗЗБ регламентира, че редът за създаване и организиране на дейността на доброволните формирания се определя с наредба на Министерския съвет (Наредба за реда за създаване и организиране на дейността на доброволните формирания за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях). Същевременно съгласно чл. 142, ал. 3 от ЗГ редът за действие на доброволните формирания се определя с наредбата по чл. 138, ал. 1 от ЗГ (Наредба № 8/2012 г.). Тази констатация съвпада и със заключенията, изведени в Доклада от изпълнението на етап 2 – провеждане на пилотен функционален анализ на хоризонтална политика за намаляване на риска от бедствия, изготвен в изпълнение на проект BG05SFOP001-2.001-0006 „Създаване на единни правила за провеждане на функционални анализи по хоризонтални и секторни политики“¹⁴.

Както бе уточнено, доброволните формирания се създават съгласно чл. 41, ал. 1 от ЗЗБ от кмета на общината по решение на общинския съвет. Същевременно, със закона се предоставя и възможност на юридическите лица да създават доброволни формирания за своя сметка.

Доброволните формирания се създават на териториален принцип, за самостоятелни действия и/или за подпомагане на основните съставни части на Единната спасителна система.

¹⁴ <https://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=16452>

ЗЗБ установява задължителност за създаването на доброволни формирования в общини с население до 20 000 души. В регистъра на доброволните формирования към 21.02.2025 г.¹⁵ са регистрирани общо 273 доброволни формирования. От тях 248 с 3459 доброволци са към общини, което осигурява покритието в 93,6 % от общините в страната. Регистрираните доброволни формирования от юридически лица са 25, с 286 доброволеца.

Правата и задълженията на доброволците се определят със ЗЗБ, както и с договора за участие в доброволно формирование, който се сключва между кмета на общината и доброволеца. При предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации, както и при отстраняване на последиците от тях, ЗЗБ предоставя на доброволците правомощия, които са аналогични на тези на пожарникарите и спасителите, регламентирани в чл. 124, ал. 1, т. 1, 2 и 5 - 7 от ЗМВР.

Съгласно ЗЗБ кметът на всяка община е длъжен да осигури на доброволците безвъзмездно ползване на помещения, специализирана техника и оборудване, обучение, екипировка и застраховка срещу злополука.

По отношение на защитното облекло и екипировката на доброволците е регламентирано нормативно изискване да отговарят на действащите европейски стандарти за изпълнението на съответните дейности. За нуждите на доброволните формирования общините могат да придобиват безвъзмездно в собственост сграден фонд, специализирана техника и оборудване, които са с отпаднала нужда за ГДПБЗН, по реда на Закона за държавната собственост и правилника за прилагането му.

В нормативната база са определени пет вида обучение за доброволци: първоначален основен курс, специализирано обучение, обучение за ръководител на доброволно формирование, обучение за обучители на доброволци и текущо обучение. С изключение на текущото обучение, останалите видове обучение следва да се провеждат по утвърдени от Академията на МВР програми, които са съгласувани с директора на ГДПБЗН. Всеки доброволец след регистриране в доброволно формирование задължително преминава първоначален основен курс на обучение в срок до две години от неговото регистриране. Тези курсове следва да се провеждат от служители на териториалните структури на ГДПБЗН, лектори по първа помощ с медицинско образование, доброволци от БЧК със съответната квалификация или доброволци (обучители). Курсовете за специализирано обучение са в две направления - пожарогасителна и спасителна дейност, като обхващат цялостната дейност и са обвързани с дейностите, които доброволците могат да изпълняват. Текущото обучение се организира по места, от ръководителите на доброволните формирования, на всяко тримесечие. При проучването не бе открита информация за това дали обученията се правят съгласно изискванията и до колко ефективни са те.

Освен при обучението и подготовката на доброволците, органите за ПБЗН оказват методическа и експертна помощ на местната власт при организирането и осъществяването на дейността на доброволците.

Разходите за обучение, екипировка и застраховка на доброволците са за сметка на държавния бюджет като делегирана от държавата дейност. Общината следва да осигури останалия необходим финансов ресурс за поддържане на техниката, закупуване на специализирано оборудване, както и други разходи, свързани с благосъстоянието на доброволците.

В хода на проучването не беше открита публично достъпна и систематизирана информация, която да конкретизира техническата осигуреност на доброволните формирования, участващи в гасенето на пожари в горските територии, по отношение на вида и броя на наличното оборудване, екипировка, пожарни автомобили и други ресурси към момента.

В Стратегията за развитие на доброволните формирования за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и други извънредни ситуации в Република България за периода 2021-2030 г. направено обобщение, че към 2020 г.

¹⁵ Информация за регистрираните доброволни формирования към дата 21.02.2025 г. https://iacp-sofia.mvr.bg/docs/librariesprovider43/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8-%D0%BE%D1%82-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8A%D1%80/%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-%D0%B3%D0%B4%D0%BF%D0%B1%D0%B7%D0%BD/%D0%B4%D1%84/register-df_publichen---21-02-2025-%D0%B3.pdf?sfvrsn=c12db507_907

създадените доброволни формирования в страната, които по онова време са 238, разполагат с различно ниво на техническа обезпеченост. Само 55 от тях могат да се дефинират като самостоятелно действащи, т.е. да осигуряват едновременно екип от минимум 3-ма доброволци, пожарен/спасителен автомобил, оборудване, сграден фонд и екипировка за всеки от доброволците. Това води до заключението, че дори и да има подобрения в тази насока, към настоящия момент едва ли е постигнато пълно техническо осигуряване на доброволните формирования, предвид увеличени брой на доброволните формирования (273 към 21.02.2025 г.), необходимостта от значителни финансови ресурси и икономическата ситуация в страната. Този извод е още по-логичен в контекста на твърде ниската и недостатъчна техническа осигуреност за борба с горските пожари, която се констатира на национално ниво.

В годишните доклади за дейността на Министерство на вътрешните работи¹⁶ се публикува информация относно проведените обучения от органите на ГДПБЗН на доброволните формирования и броя на обучените доброволци на годишна база.

3.3.4 Ресурси за гасене на пожари от въздуха

Към момента България не разполага със специализирани хеликоптери или самолети за гасене на горски пожари. При необходимост за тази цел се използват наличните вертолети „Кугър“ и „Ми-17“ (общо три) на Министерството на отбраната. Според отговор на министъра на отбраната Атанас Запрянов от 7 февруари 2025 г. по депутатско питане относно закупуването на летателна техника за борба с пожарите¹⁷, министерството е положило активни усилия за увеличаване на изправната авиационна техника и осигуряване на необходимото специално оборудване за пожарогасене, чрез осигуряване на допълнително финансиране в края на 2024 г. в размер на 41,3 млн. лева. Плановите са през летните месеци на 2025 г. да бъдат осигурени до шест вертолета в оперативна готовност за гасене на пожари от въздуха и 12 подготвени екипажи. Това ще позволи едновременно използването на не по-малко от четири вертолета за пожарогасене при пределно натоварване на личния състав и авиационната техника. През 2025 г. в плановите на ВВС за летателна подготовка е заделен необходимият авиационен ресурс за придобиване и поддържане на летателната подготовка на екипажите от 24-та вертолетна авиобаза за гасене на пожари от въздуха. С Решение № 527 на Министерския съвет от м. юли 2024 г. е одобрено финансиране в размер на 1 млн. лева за придобиване на подвесни системи за гасене на пожар тип Vambi Bucket, като процедурата за закупуването им е на етап сключване на договор с избрания изпълнител.

Като цяло стратегията на МО е насочена към това не да се купува тясно специализирана авиационна техника само за гасене на пожари (което е от компетентността на МВР), а към придобиване на нова и увеличаване изправността на военната авиационна техника и окомплектоването и със специално оборудване за гасене на пожари. Това подпомага министерството и в осигуряване на допълнителни летателни часове на военните пилоти, с цел поддържането им в готовност по бойни задачи.

На 19 юли 2024 г. Народното събрание е приело решение за предприемане на мерки за ликвидиране на пожарите, като трета точка от решението задължава Министерския съвет да предприеме необходимите действия по планиране и финансиране на закупуването на специализирана летателна техника за гасене на пожари за нуждите на МВР. Във връзка с това решение Военновъздушните сили на Република България са разработили концепция за развитие на способностите за гасене на пожари от въздуха, обосноваваща необходимост от придобиването на нови, от два до три броя самолети „С-27J Спартан“, които притежават специализирана модулна система за гасене на пожари с капацитет 7950 литра. Поради характера на настоящото решение на Народното събрание за изграждането на способността не

¹⁶ <https://iacp-sofia.mvr.bg/%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%D1%82%D0%BE/programni-dokumenti-otcheti-analizi/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BD%D0%B8-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8-%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%B8-%D0%B8-%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B8/%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%B8-%D0%B8-%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B8>

¹⁷ Стенограма от пленарно заседание, Петдесет и първо Народно събрание, двадесет и второ заседание, София, петък, 7 февруари 2025 г., https://www.parliament.bg/bg/topical_nature/ID/77798

са планирани финансови средства в бюджета на Министерството на отбраната за 2025 г., като такива средства не са планирани и през следващите години.

От отговора на министъра на отбраната става ясно, че ГДПБЗН, която е водеща в дейността за борба с пожарите, разполага с техника за разузнаване. МО също може при поискване да осигури дронове, а освен това могат да се използват и сателитни изображения за някои места, където наистина е трудно разузнаването на пожарите. Съществува добра координация между МО и МВР по този въпрос.

В допълнение на горното, следва да се отбележи, че необходимостта от специализирана летателна техника (самолети и хеликоптери) за мониторинг и гасене на горски пожари не датира от днес. През програмния период на ОПОС 2007-2013 е имало проект за осигуряване на такава техника като част от мерките за борба с горските пожари в националните паркове, природните паркове и резерватите, който обаче не е реализиран.

По време на подготовката на ОПОС 2021-2027 също е било внесено предложение за закупуване на три противопожарни хеликоптера със средства по програмата. Предложението е съставено и подкрепено от представители на МОСВ, ОПОС, ГДПБЗН и ИАГ, както и от представители на природозащитни неправителствени организации. Нагласата на институциите и на всички участвали в процеса е, че комбинирането на системата за ранно предупреждение за пожари на ИАГ и хеликоптерите за борба с пожарите би увеличило възможностите на страната за ранна превенция и предотвратяване на пожари в горските територии, както и в земеделските земи. Освен това, извън сезона на пожарите, хеликоптерите могат да се използват и за други цели: контрол на държавните граници, проследяване на нелегален трафик на хора или браконieri в горите, в морето и др., спасителни операции за бързо извеждане на пострадали и т.н. По този начин ще се повиши и броят на полетите на екипажите, а с това – техният опит и квалификация. В крайна сметка проектът за закупуване на хеликоптерите не е включен в действащата ОПОС 2021-2027, като една от основните причини е непостигнато съгласие по отношение на отговорностите за летателната техника¹⁸.

Пропусната бе възможността и в Националния план за възстановяване и устойчивост да бъдат заделени около 200 милиона лева за въздушна борба с горските пожари, главно поради невъзможността да се съгласува кой измежду МВР, МЗХ, и Авиоотряд 28 (държавен авиационен оператор) да отговорят за оперирането на летателните средства.

За съжаление, въпреки неотложната нужда от специализирана авиационна техника за гасене на горски пожари, която ще позволи ранното откриване и навременно овладяване на пожарите, особено в планински и труднодостъпни места, на този етап въпросът със закупуването ѝ остава неразрешен.

Освен хеликоптерите на Министерството на отбраната, другата възможност в случай на извънредна ситуация е да бъде активиран Механизмът за гражданска защита на ЕС, но този процес отнема време. Така например, за да се справи с опустошителните пожари в средата на юли 2024 г. страната ни е поискала помощ чрез Механизма за гражданска защита на ЕС, в отговор на което са изпратени 10 самолета и 2 хеликоптера, които да подпомогнат овладяването на кризисната ситуация.

3.4 Финансови ресурси

Основните източници за финансиране на защитата на горските територии от пожари включват бюджетите на институциите и органите, които имат правомощия и отговорности в тази област, средствата от стопанската дейност на държавните горски предприятия, както и фондовете и програмите на ЕС, свързани със защита на околната среда и управление на природни бедствия. Тези източници осигуряват необходимите финансови ресурси за ефективна превенция и управление на горските територии от пожари.

¹⁸ <https://3e-news.net/bg/a/view/23670/helikopterite-za-gasene-na-pojari-u-nas-moje-da-se-zabavjat-s-desetiletie-tyrsjat-koj-da-gi-stopanisva>

В съответствие с действащата нормативна уредба финансирането на изпълнението и поддържането на мерките и мероприятията за защита на горските територии от пожари е отговорност на собствениците, съответно на лицата, на които територията е предоставена за управление. Ето как се разпределят основните отговорности:

- държавните горски предприятия и техните териториални поделения – за горските територии – държавна собственост, както и за такива, предоставени им за управление с договор;
- общини – за горските територии – общинска собственост, както и за такива, предоставени им за управление;
- Министерството на околната среда и водите – за горските територии и земите от защитените територии – изключителна държавна собственост по смисъла на Закона за защитените територии;
- учебно-опитните горски стопанства – за управляваните от тях горски територии, както и за такива, предоставени им за управление;
- други собственици или ползватели на горски територии (напр. на физически или юридически лица, църковни настоятелства и пр.).

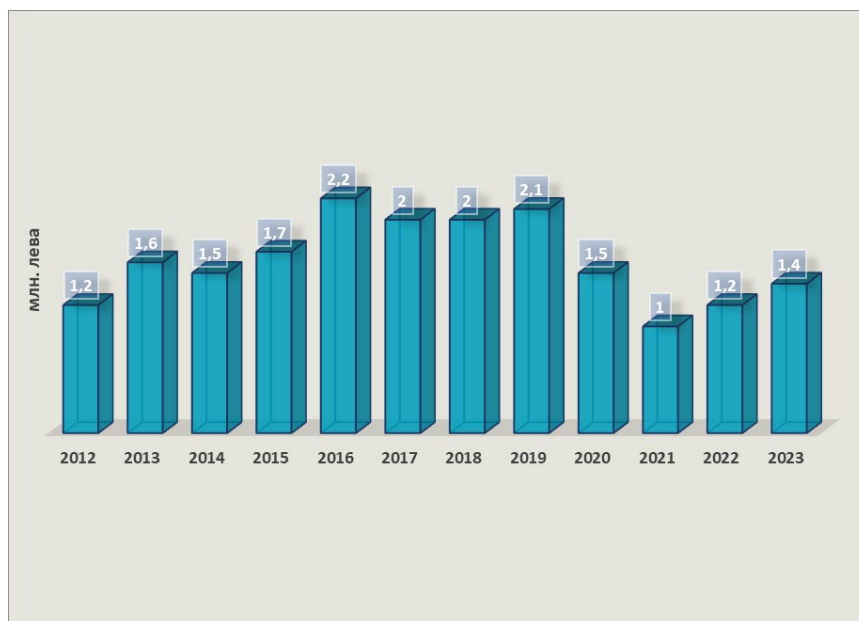
Към момента липсва централизирана система, която да обобщава и систематизира финансовите средства, планирани и изразходвани за защита на горските територии от пожари на национално ниво. Тези средства се управляват от различни отговорни институции и органи, държавните горски предприятия и собственици/ползватели на горски територии. В допълнение, при търсене в онлайн пространството на информация относно финансовите ресурси за тази дейност, бе установено, че такава информация е достъпна частично чрез различни източници (отчети, доклади и бюджетни документи на определени органи, институции и държавни горски предприятия), но тя не е винаги публикувана в пълен обем, в единен формат и на едно място. Изводът е, че като цяло няма публикувана обобщена финансова информация, включително по години, за защитата на горските територии от пожари, не само сумарно за всички, които са пряко отговорни за тази дейност, но и на ниво индивидуални институции и органи. Всичко това прави събирането и обобщаването на подобна информация значително по-трудно.

Предвид че горските територии, държавна и общинска собственост, са най-потърпевши от горските пожари, по-долу е отделено по-голямо внимание на средствата, които се предвиждат и използват за опазването им от пожари. В хода на проучването бе установено следното:

Според данните, публикувани в аграрните доклади [4], средствата за защита на горските територии от пожари, изразходвани от шестте държавни горски предприятия в периода 2012 – 2023 г., възлизат общо на 19,4 млн. лева (средно по 1,6 млн. лева годишно). Те са използвани основно за поддръжка и създаване на нови минерализовани ивици и лесокултурни прегради, изграждане и поддръжка на пожаронаблюдателни кули, закупуване на оборудване за противопожарни депа, предпазни средства и защитни облекла и пожаронаблюдатели. Сравнително по-малка част от тях са изразходвани за гориво за гасене на пожар, изработка на табели с противопожарно съдържание, обслужване и оборудване на противопожарни автомобили (застраховки и винетки), осигуряване на храна и напитки при гасене на пожари, пожарогасене (труд) и др.

Посочената стойност включва средства, предоставени като безвъзмездна финансова помощ по Мярка 226 „Възстановяване на горския потенциал и въвеждане на превантивни дейности“ от Програмата за развитие на селските райони 2007 - 2013 за изграждане на автоматизирани пожаронаблюдателни кули – 3 кули на територията на ТП „Държавно горско стопанство Кости“ (505 хил. лева) и 9 кули на територията на „Югозападното държавно предприятие“, гр. Благоевград (3877 хил. лева). Разпределението на разходите за противопожарни дейности, извършени от държавните горски предприятия, по години е показано на **Фигура 6**.

Фигура 6. Изразходвани средства от държавните горски предприятия за защита на горските територии от пожари в периода 2012 - 2023 г.



В аграрните доклади за 2012 – 2023 г. липсва информация за планираните от държавните горски предприятия средства за противопожарни дейности през съответните години, с изключение на отчетите за 2013 и 2014 г. От анализа на ИАГ [3] обаче става ясно, че през последните години се наблюдава тенденция за сравнително устойчиво планиране на предвидените средства за противопожарни мероприятия във финансовите планове на предприятията в рамките на около 2 млн. лева, като голяма част от тези средства не се усвояват до край по предназначение. Последното се потвърждава и от графиката на Фигура 6.

Отделна справка сочи, че за периода 2021 г. - юли 2024 г. за превенция и възстановяване на щети след горски пожари са изразходвани общо 10 744 761 лв. Сумата, освен разходите за описаните по-горе дейности, включва и средства, използвани за закупуване на противопожарни автомобили и специализирани системи за гасене на горски пожари за монтиране на високопроходими транспортни средства; тежка верижна и друга техника. В тази стойност не са посочени разходваните суми за възстановяване на опожарени терени.

Размерът на финансовите средства, които отделните общини отделят за защита от горски пожари, може да варира в зависимост от бюджета на съответната община и специфичните нужди на горските територии, които тя управлява.

Финансовите средства за защита на общинските горски територии от пожари (включително за финансиране на сформирания към общините доброволни формирования за гасене на пожари) се планират в годишния бюджет на съответната община. Тези средства обикновено са част от разходите на общината, свързани със защитата на населението от бедствия и аварии, и не са конкретизирани само за горските пожари. В повечето случаи те се включват в бюджета на общината във функция „Отбрана и сигурност“, група Д „Защита на населението, управление и дейности при стихийни бедствия и аварии“, като са разпределени по съответните дейности. В различни източници (напр. решения на общински съвети, бюджетни документи, обявления за обществени поръчки, новини и др.) е достъпна частична информация относно финансовите средства, отделяни от общините за превенция и борба с пожарите. Тази информация обикновено се отнася до разходи, свързани с конкретни дейности (финансиране на доброволните формирования, проекти по различни програми – напр. подмярка 8.3 от ПРСР 2014 - 2020 и Interreg, закупуване на защитно облекло и противопожарно оборудване и др.). Тези средства обаче, с малки изключения, не са обобщени нито на ниво отделна община, нито на национално ниво, и не се публикуват в единен формат.

Ситуацията с финансирането на дейностите, свързани с предотвратяването и борбата с горски пожари от институции като МВР, МОСВ, ИАГ и органите на ГДПБЗН е подобна. Обикновено тези средства са част от по-широк бюджет, без да бъдат конкретизирани за горски пожари. Въпреки че има налична информация в публичното пространство, тя е

частична, публикувана не в пълен обем и в единен формат, и не е обобщена на национално ниво, а не винаги и на ниво институция.

Както вече беше споменато по-горе, източник на финансиране за дейности по превенция и защита на горските територии от пожари могат да бъдат и европейските фондове и програми. Една от основните програми, осигуряващи подкрепа в тази насока с цел цялостен подход към рисковете от горски пожари, е Програмата за развитие на селските райони. В рамките на ПРСР 2014 – 2020 г. пряко свързана със защитата на горски пожари има Подмярка 8.3. „Предотвратяване на щети по горите от горски пожари, природни бедствия и катастрофични събития“. Целта на подмярката е да се насърчи въвеждането и подобряването на превантивни дейности, насочени към намаляване на опасността от горски пожари, както и за ограничаване на опасността от вредители, болести, природни бедствия и катастрофични събития в горските територии. Допустимите за финансиране по подмярката, свързани с горските пожари, са следните дейности:

1. създаване, подобряване и поддръжка на противопожарна инфраструктура – лесокултурни прегради, противопожарни просеки, минерализовани ивици;
2. изграждане/подобряване на водоизточници за борба с пожарите;
3. строителство/подобряване на наблюдателни пунктове за борба с пожарите;
4. закупуване на комуникационно оборудване и средства за наблюдение на горски пожари, вредители и болести;
5. изграждане и подобряване на горски пътища;

От началото на прилагането на подмярка 8.3 (2018 г.) до момента е обявен един прием. Според информацията, публикувана в Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България (ИСУН)¹⁹, са сключени 21 договора за финансова помощ (първоначалният брой е 23 договора, но впоследствие 2 договора са прекратени) със стойност на одобрената субсидия 31,9 млн. лева. Изпълнението на подмярката е 79,7 % спрямо одобрения ѝ бюджет (40 млн. лв.).

Таблица 7. Разпределението на средствата по подмярка 8.3 на ПРСР по бенефициенти.

Бенефициент	Договорените средства, лева.	Реално изплатени средства, лева
За дейности по защита на горските територии от пожари		
Общини - общо 13	22 812 200	1 885 774
Регионални дирекции по горите – общо 3 (Берковица, Благоевград и Бургас) Договорът с РДГ Сливен е прекратен	3 064 419	3 049 410
„Югозападно държавно предприятие“	2 887 739	2 807 410
други	1 762 027	1 481 084
Общо за защита от пожари	30 526 385	9 223 678
За дейности по лесозащита		
Лесозащитни станции -Варна и София	1 377 664	1 375 487
Всичко	31 904 049	10 599 165

В допълнение към активната подкрепа за превенция на горски пожари, ЕС е подкрепя и възстановяването на опожарените горски територии. В програмния период 2014 – 2020 на ПРСР в рамките на подмярка 8.4 „Възстановяване на щети по горите от горски пожари, природни бедствия и катастрофични събития“ са сключени 12

¹⁹<https://2020.eufunds.bg/bg/8010510/0/Project/Search?Prior=5gmQbPh32Wd0x0HCDvzjOA%3D%3D&Proc=9ubgN6yKGUKNe466nK%2FW1g%3D%3D&showRes=True>

договора на обща стойност 4,02 млн. лв., от които са изплатени 2,3 млн. лв.²⁰ По тази подмярка е реализиран проект „Възстановяване на опожарени култури и насаждения в района на ТП „ДГС Кресна“ и ТП „ДГС Симитли“ при ЮЗДП ДП, гр. Благоевград“ с бенефициент „Югозападно държавно предприятие“, гр. Благоевград. Целта на проекта е възстановяването на 3552 дка горски територии, унищожени вследствие на най-големите пожари в България през 2017 г., които се случиха в Южен Пирин, край с. Стара Кресна и с. Мечкул. Общата стойност на проекта е 1,71 млн. лв., от които са изплатени 1,35 млн. лв.

Оперативна програма „Околна среда“ (ОПОС) е друг основен източник на безвъзмездна финансова подкрепа за дейности, свързани с превенцията и реакцията при горски пожари в България. През трите ѝ програмни периода (2007–2013, 2014–2020 и 2021–2027 г.) са предоставени значителни финансови ресурси за укрепване на капацитета за справяне с горските пожари.

В рамките на ОПОС 2007-2013, според информация на МОСВ²¹, са финансирани 9 проекта за противопожарна защита, чиито бенефициенти са ГДПБЗН, дирекции на национални и природни паркове и регионални инспекции по околна среда и води. Общата стойност на проектите възлиза на 100 млн. лева. Най-значимият проект по отношение на осигурената финансова подкрепа е „Техническо обезпечаване на оперативните структури на ГДПБЗНМВР за ограничаване и ликвидиране на горски пожари“, с бенефициент ГДПБЗН. Проектът е на стойност 97,6 млн. лв., от които 85 % от Европейския фонд за регионално развитие и 15 % национално съфинансиране. Общата цел на проекта е обезпечаване изпълнението на дейностите по локализиране и ликвидиране на горски пожари в националните паркове, природните паркове, резерватите и поддържаните резервати. В резултат на изпълнението на проекта са закупени и доставени специализирана техника - 201 пожарогасителни автомобили, 6 високопроходими пожарогасителни автомобили с оборудване за мониторинг. Осигурени са 2400 комплекта лични предпазни средства за екипите от ГДПБЗН, участващи в гасенето на горски пожари, 18 термовизионни камери и 30 съгъваеми резервоари за вода за пожарогасене.

През програмен период 2014-2020 г. с близо 36 млн. лв. по ОПОС е подкрепен проект „Установяване на шест центъра за повишаване на готовността на населението за адекватна реакция при наводнения и последващи кризи“ на ГДПБЗН²². Със средствата е финансирана модернизация и оптимизация на шест от 16-те съществуващи областни обучителни центрове за населението в областта на гражданската защита и полигоните към тях. Целта е да се повиши доверието в отговорните институции, както и да се гарантира изграждането на култура за защита при бедствия на всички нива, с оглед повишаване степента на подготвеност за реакция при природни бедствия и защита на населението в критични граници.

Настоящата Програма „Околна среда“ 2021 – 2027 предоставя възможности за финансиране по приоритет 4 „Риск и изменение на климата“ на мерки за превенция и реакция при горски пожари, насочени към повишаване на информираността и готовността на населението за превенция и реакция при горски пожари и осигуряване на адекватен наземен капацитет за борба с горските пожари, който ще покрие нуждите на територията на цялата страна²³. През февруари 2024 г., в рамките на този приоритет, е подписан договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ в размер на 169 964 169 лева, обезпечаваша изпълнението на проект „Повишаване техническата обезпеченост и капацитета на структурните звена на Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ и подготовка на населението за реагиране при горски пожари“. Бенефициент на проекта е ГДПБЗН, а асоцииран партньор е Академията на МВР. Основната цел на проекта е да се подобри капацитетът за борба с горските пожари чрез осигуряване на специализирани технически средства и оборудване, както и създаване на

²⁰<https://2020.eufunds.bg/bg/8010510/0/Project/Search?Prior=5gmQbPh32Wd0x0HCDvziOA%3D%3D&Proc=LYdtYvu62jVrwHlxWrvd4A%3D%3D&showRes=True>
²¹ https://www.moew.government.bg/wp-content/uploads/filebase/Press/Novini/2015/info_zh_pojar_OPOS.doc

²²<https://2020.eufunds.bg/bg/6/0/Project/Search?Prior=o%2BK00nvwdj%2FNIxJbWkbRQ%3D%3D&Proc=KM4e0%2FGj69oTg8QJsbfPA%3D%3D&showRes=True>

²³ https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/opos/docs/2022-07/%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82_%D0%9F%D0%9E%D0%A1_2021-2027_1.0_0.pdf?utm_source=chatgpt.com

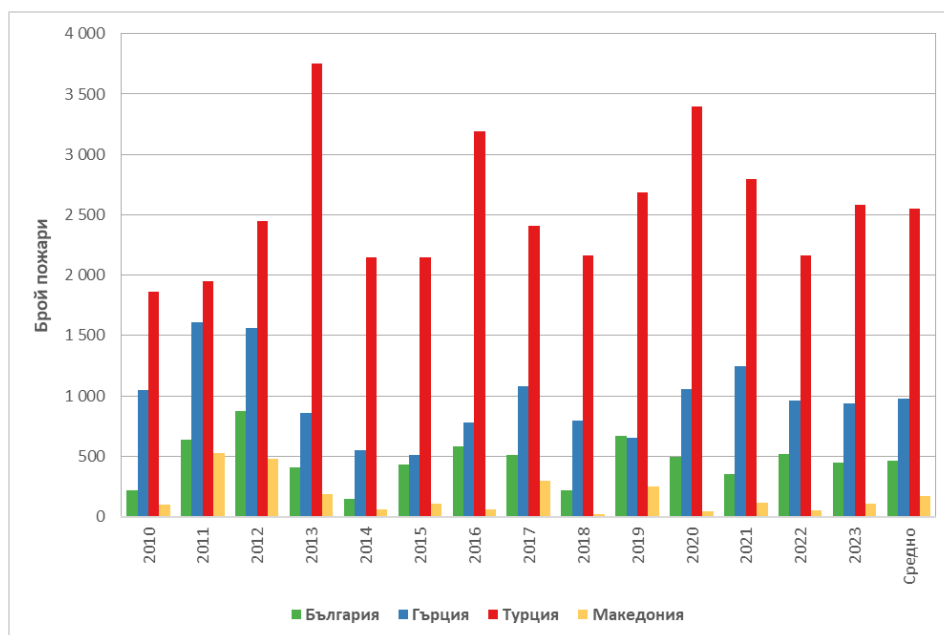
методологическа рамка за подготовка на населението за защита и адекватна реакция. Дейностите включват: доставка на 385 специализирани автомобили за пожарогасителна и оперативна дейност, 67 мобилни системи за гасене на горски пожари, 6000 лични предпазни средства, както и модернизирани на шестте центъра за подготовка на населението с оборудване за практически упражнения по предотвратяване на горски пожари. Наред с това, проектът разширява мерките за защита до над 4,5 милиона хектара горски площи и предвижда теоретично и практическо обучение на 26 860 души от цялата страна за превенция и реагиране при горски пожари²⁴. Продължителността на проекта е 60 месеца.

4 СИТУАЦИЯТА В СЪСЕДНИТЕ ДЪРЖАВИ И ТЕХНИЯТ ОПИТ

За целите на настоящото проучване е разгледана ситуацията в три страни – Гърция, Турция и Р. Северна Македония, за които може да се приеме, че са най-близки до България по отношение на начина на въздействие на климатичните промени и риска от горски пожари. Направеното сравнение между четирите страни е базирано на статистическа информация за броя на горските пожари и опожарената площ в периода 2010 – 2023 г., публикувана в годишните доклади на EFFIS²⁵ (данните са предоставени от съответните страни). Следва да се има предвид, че тъй като тези страни се различават по територия, степени на пожароопасен риск в различните части на съответната държава, както и по начините за регистриране на пожарите, сравнението между тях не може да бъде абсолютно и дава само обща представа за ситуацията.

Статистиката за четирите страни за посочения период показва, че най-много горски пожари са възникнали в Турция (35 704), докато най-голяма площ по абсолютна стойност е била опожарена в Гърция (515 217 ха). Според средните стойности на показателя „опожарена площ средно за един пожар“, Турция има най-малки стойности – 7 ха, докато в Република Северна Македония, където са регистрирани 2405 пожара за периода, този показател е 16 ха, като надвишава стойностите за България. По-долу е представено по-подробно разпределението на броя на пожарите и засегнатите площи за четирите държави по години, както и допълнителна информация за Гърция, Турция и Република Северна Македония.

Фигура 7. Брой на горските пожари в четирите страни в периода 2010 – 2023 г. (източник: EFFIS)

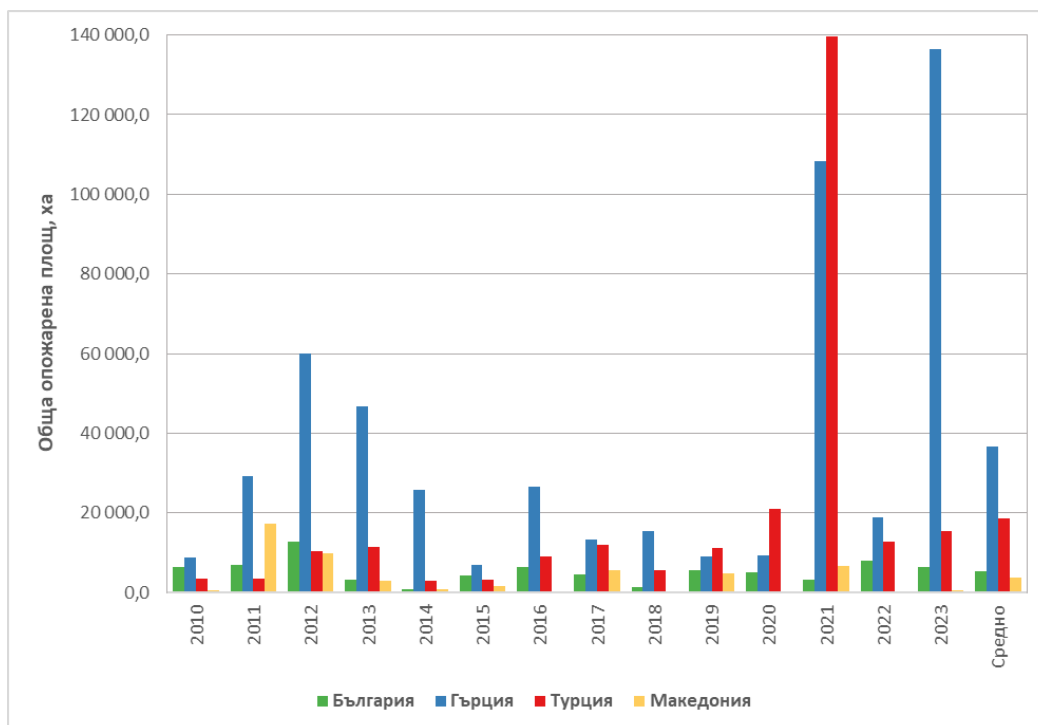


²⁴ https://bulgaria.representation.ec.europa.eu/novini-i-sbitiya/novini-0/politikata-na-sblizhavane-na-es-podpomaga-blgariya-v-prevenciya-i-reakciya-pri-gorski-pozhari-2024-02-16_bg

²⁵ Данни за четирите страни за целия разглеждан период се съдържат в Таблици 95 - 98 към Annual report on forest fires in Europe, 2023 (https://effis-gwis-cms.s3.eu-west-1.amazonaws.com/effis/reports-and-publications/annual-fire-reports/Annual_Report_2023.pdf)

На **Фигура 8** е показано разпределението на общата засегната площ от пожари по години за периода 2010 – 2023 г. в четирите държави. Данните показват значителни различия през отделните години, което ясно илюстрира зависимостта между сезонните метеорологични условия и размера на изгорените площи.

Фигура 8. Засегната площ от горските пожари в четирите страни в периода 2010 – 2023 г., хектари (източник: EFFIS)



Фигура 9. Опожарена площ средно за един пожар в четирите страни в периода 2010 – 2023 г., хектари (източник: EFFIS)

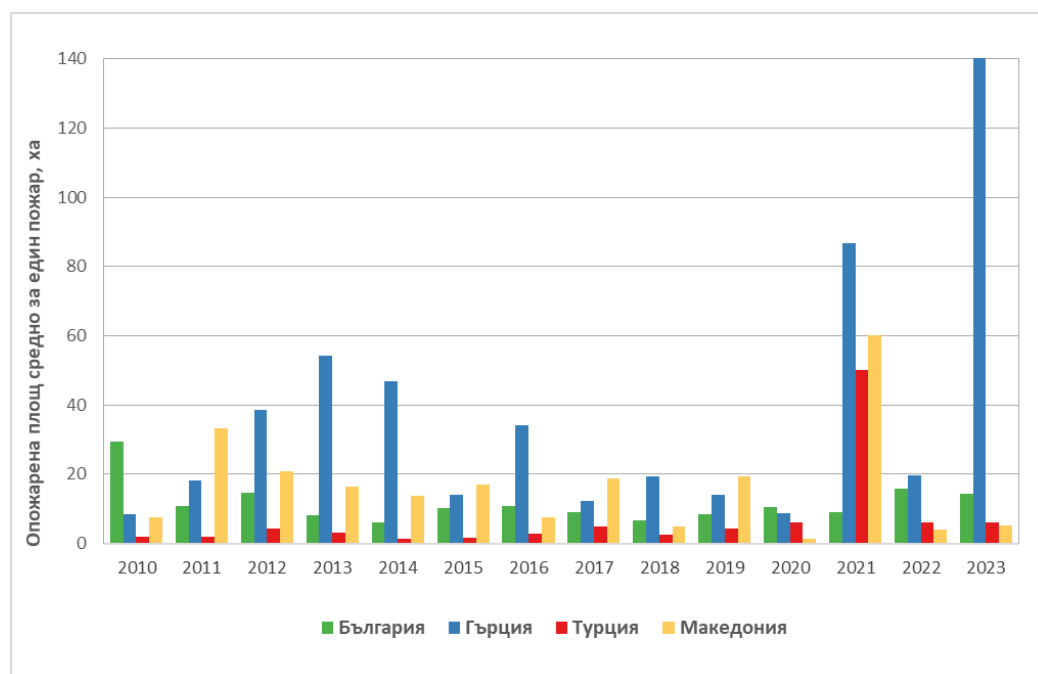


Таблица 8. Брой на горските пожари и засегната от тях площ в четирите държави в периода 2010 -2023 г.

Показател	България	Гърция	Турция	Северна Македония
Брой на горските пожари				
Средно за периода	466	977	2550	172
Общо	6520	13 671	35 704	2405
Засегната площ, ха				
Средно за периода	5398,4	36 801,2	18 735,2	3737,6
Общо	75 577,6	515 217	262 293	52 327
Опожарена площ средно за един пожар, ха – средни стойности за периода				
	12	37	7	16

- **Гърция**

„Гърция има дълга история с горските пожари. Сигналът за събуждане беше през 2018 г., когато пожар в района на Атика уби 100 души“ - така започва публикация на Euractiv²⁶ от 19.08.2024 г. Оттогава броят на жертвите никога не е достигал това ниво, но въздействието върху околната среда не е намаляло. През 2023 г. в Североизточна Гърция е регистриран най-големият горски пожар в ЕС, откакто Европейската информационна система за горски пожари започна да следи статистиката за горските пожари през 2000 г. Пожарът започва в близост до град Александруполис и бързо се разпространява в областта Еврос. По пътя си опустошава над 90 000 ха (по данни на WWF Гърция опожарената площ е 94 250 ха²⁷) и отнема живота на най-малко 28 души, а десетки други са ранени. Във връзка с този пожар, в периода ноември 2023 г. - април 2024 г. е изготвен Доклад за оценка на механизма за борба с горските пожари и предложения за неговото подобряване (LEARNING FROM EVROS FIRE- Evaluation report on the forest fire-fighting mechanism and proposals for its improvement²⁷), който представя резултатите от проучване, проведено от WWF Гърция с участието на външни партньори. Целта на доклада е да се извлекат изводи и полезни поуки, които могат да бъдат приложени за подобряване на механизма за защита от горски пожари, както по отношение на оперативната ефективност, така и по отношение на стратегическото планиране и превенцията. Документът разглежда причините и пропуските, довели до мащабността на този пожар, и съдържа предложения за конкретни мерки, които могат да бъдат предприети както в краткосрочен, така и в по-дългосрочен план. Сред по-интересните предложения, които могат да се открият, са:

- Непрекъсната научна подкрепа на терен за обработване на данните за поведението на пожара в реално време, с цел подпомагане на оперативните решения по време на потушаването на горските пожари. Предлага се малък и гъвкав екип със специализирана и доказана научна експертиза.
- Увеличаване на финансирането за проучвания, изследвания и иновации, свързани с горските пожари в Гърция, и създаване на постоянна независима комисия с участието на експерти за разследване на големите горски пожари. Основната цел на това, в допълнение към проучванията на конкретни случаи, ще бъде годишната оценка на планирането и ефективността на системата за борба с горските пожари.
- Разработване на сертифицирана програма за обучение и образование, интегрирана в учебната програма на Пожарната академия, която ще предостави основни научни знания, полезни за ефективността и безопасността.

²⁶ Eliza Gkritsi and Sarantis Michalopoulos. *ЕС се нуждае от промяна на подхода към горските пожари*, 19.08.2024 <https://euractiv.bg/section/%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/news/%D0%B5%D1%81-%D1%81%D0%B5-%D0%BD%D1%83%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%B5-%D0%BE%D1%82-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D1%8F%D0%BD%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D1%85%D0%BE%D0%B4%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%B4/>

²⁷ EXECUTIVE SUMMARY LEARNING FROM EVROS FIRE Evaluation report on the forest fire-fighting mechanism and proposals for its improvement, WWF Greece, May 2024 (https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/evroslessonslearned_exsummary.pdf)

- Осигуряване на висока видимост на лицата, ангажирани с наблюдението за пожари (да е ясно, че изпълняват такава дейност).
- Прилагане на иновативни превантивни действия, като планирана паша и предписано изгаряне за намаляване на горимите материали в избрани райони.

Във връзка с тези предложения, може да се направи малко отклонение към България, като се спомене, че европейският проект FIRE-RES (<https://fire-res.eu/>), в който участват както Гърция, така и България (чрез екип от специалисти от Лесотехническият университет, компанията за анализи в ГИС „Геополиморфик“ ЕООД, лесовъди и пожарникари), за страната ни включва провеждането на теренни експерименти с прилагането на няколко различни подхода за намаляване на горимите материали и на риска от прерастване на пожарите от низови във върхови. Сред тях са контролирано пашуване в избрани участъци с висок пожарен риск, контролирано изгаряне и традиционно „низово“ отглеждане.

В споменатата по-горе публикация на Euractiv се отбелязва, че през лятото на 2024 г. има осезаеми промени в начина, по който Гърция се справя с горските пожари. Зоните с висок риск са наблюдавани с помощта на хеликоптери и дроне, а собствениците на горски територии и имоти в съседство, са предприели действия за почистване на излишната растителност (сухи треви, листа, храсти, клони и др.), която би могла да послужи като гориво за разпространението на пожара. Съобщава се също, че през март 2024 г. правителството е закупило седем противопожарни самолета на стойност 361 млн. евро, но поради силни ветрове и димни облаци те често не могат да извършват полети над горските пожари.

Оказва се, че ранното откриване на пожарите не е достатъчно за тяхното ефективно потушаване. Фактите показват, че след като пожарът вече се е възпламенил, в някои случаи е изключително трудно да бъде овладян. Има ситуации, в които пожарите надхвърлят всички усилия за тяхното потушаване, докато не настъпят благоприятни промени в метеорологичните условия.

Статията реферира към доклади на „Коперник“ и Европейската информационна система за горски пожари, които показват, че регионът на Атика е загубил 37 % от горската си площ през последните осем години.

Посочено е също, че според говорител на ЕС, Гърция ще получи финансова подкрепа в размер на 421 млн. евро от кохезионните фондове за периода 2021-2027 г. за мерки, свързани с готовността, предотвратяването и борбата с горските пожари. Освен това, в гръцкия план за възстановяване и устойчивост са предвидени мерки, които пряко допринасят за превенцията и реакцията при горски пожари, на обща стойност над 800 млн. евро.

През последните години, в контекста на климатичните промени и увеличаването на условията, които могат да улеснят възникването и на разпространението на пожар, Гърция предприема различни мерки за борба с горските пожари. Те включват както превенция, така и по-сериозни наказания за лицата, причинили пожари.

През 2021 г., в отговор на опустошителните горски пожари през лятото на същата година, гръцкото правителство създава Министерство на климатичните кризи и гражданската защита.

В Гърция причиняването на горски пожар се третира като криминално деяние, дори и да е неволно. През 2023 г., правителството приема по-строги законови мерки, като предвижда глоби до 200 000 евро и възможни присъди до 20 години затвор за тези, които предизвикват пожари, независимо дали умишлено или поради небрежност.

От м. юни 2024 г. е в сила и закон, който задължава собствениците на имоти в горски територии или в близост до тях да почистват остатъците от растителност, която потенциално би увеличила пожарния риск.

По данни от международната преса (*Дойче Веле*²⁸) през април 2024 г. гръцкото правителство заявява, че ще инвестира 2,1 милиарда евро в защита при бедствия. Гърция разполага с 90 самолета и хеликоптера за гасене на пожари, като още пет се очаква да бъдат закупени до 2025 г., както и стотици нови превозни средства за противопожарната служба.

²⁸ https://www.zdf.de/nachrichten/panorama/klima-waldbrand-praevention-suedeuropa-100.html?fbclid=IwY2xjawEWz35leHRuA2FlbQlxMAABHQsL3LBjYDI8E9ypr6eUdyx8q_kfF6UoGSOHKjgn1X4GMFdAd-mhOR6eA_aem_IWLI8b8Sz-lhgsSG0YU-oQ

Към 2024 г., в страната има около 14 100 пожарникари, а допълнителни 2500 се наемат за летния сезон. Така, заедно с около 4100 доброволци са налице повече от 21 000 лица с ангажимент в борбата с горските пожари. Подготвят се и обикновените граждани, особено за случаите когато пожарната служба вече не може да се справи с даден пожар, и те сами трябва да спасяват селата и къщите си от пламъците.

В публикацията *Научени уроци от пожарния сезон в Гърция през 2024 г. (Lessons learned from the 2024 fire season in Greece)* на уеб страницата на Мрежата на Съюза за знания в областта на гражданската защита²⁹ са идентифицирани следните основни поуки:

- Нарастващата честота и интензивност на екстремните горски пожари налага продължаваща преоценка на стратегиите за гасене на пожари и подготовката за тях.
- Поведението на пожарите става все по-нелогично, с по-голяма интензивност и по-бързо разпространение, което създава сериозни рискове за местните общности и пожарникарите.
- Сътрудничеството със съседни държави е от съществено значение за управлението на трансгранични пожари и за обмен на най-добри практики.
- Пожарите в алпийските зони изискват нови подходи за справяне с пожари на висока надморска височина и за разбиране на техните екологични въздействия.
- Интегрирането на нови технологии като дронове, сателитни данни и високотехнологични модели за прогнозиране на пожарите е решаващо за подобряване на откриването на пожари и времето за реакция.

Освен това, трябва да се осигури по-тясна свързаност между усилията за превенция на пожари, подготовка, гасене и възстановяване, както и да се гарантира, че управлението на горите играе основна роля в намаляването на рисковете от пожари, дори в защитени територии. Използването на предписани изгаряния като превантивен инструмент, в комбинация с ефективно обучение на общностите за подготовка за бедствия, е от съществено значение за справяне с бъдещите предизвикателства.

Въпреки мерките, които се предприемат от страна на гръцкото правителство, горските пожари продължават да са често срещано явление.

Според д-р Костас Лагувардос, научен ръководител в Националната обсерватория на Атина (НОА), „Средиземноморският регион е горещата точка на климатичната криза“. Той добавя, че източната част на Средиземноморието се загрява особено бързо. През последните 30-40 години изследванията на НОА показват, че температурата в Гърция се е увеличила с над 1,5°C, което е значителен скок за толкова кратък период от време.

Лагувардос също така ръководи мрежа от стотици автоматизирани метеорологични станции, които помагат за проследяване на климатичните промени в страната. Според него, не южна Гърция, а северозападните райони, отдалечени от морето, показват по-голямо затопляне през последните 30 години. (Euronews³⁰)

• Турция

Управлението на горските пожари в Турция се осъществява под ръководството на Главната дирекция по горите. Отговорността за изпълнението е на държавните горски стопанства, които функционират в рамките на регионалните дирекции по горите. Всички необходими действия се планират и изпълняват своевременно, независимо от високите разходи. Управлението на горските пожари обхваща дейности за ранно откриване, превенция и контрол.

²⁹ Lessons learned from the 2024 fire season in Greece, By project [EWED](https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/news/lessons-learned-2024-fire-season-greece) staff, Published on 22 January 2025 (<https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/news/lessons-learned-2024-fire-season-greece>)

³⁰ Euronews Green. *Forest fires in Greece: Experts explain why extreme weather is battering the Mediterranean country*, 12.08.2024 <https://www.euronews.com/green/2024/08/12/deadly-heatwaves-in-june-a-climate-scientist-explains-why-extreme-weather-is-battering-gre>

Според годишния доклад на EFFIS за 2023 г., Турция е една от страните, които използват най-ефективно новите технологии като изкуствен интелект и компютърни симулации. За управление на пожарите се използват камери, безпилотни летателни апарати и система за подпомагане на вземането на решения (Decision Support System), базирана на изкуствен интелект. С помощта на тази система се оценява вероятността от възникване на пожар и се определят възможните причини за горските пожари. Инфраструктурата на тази система включва данни за поведението на горските пожари за минали периоди и актуална информация, опита на служителите и резултати от научни изследвания. Чрез интегрирането им в системата се създава прогноза за поведението на пожарите, като се използват компютърни симулации и изкуствен интелект, за да се моделират възможните реакции на реални пожари в реално време. Тази система подпомага и ръководителите при координирането и вземането на решения на място.

От същия доклад става ясно, че към 2023 г. Турция разполага с общо 776 пожаронаблюдателни кули, които са част от системата за ранно откриване и оповестяване. С помощта на 368 камери, монтирани на 184 противопожарни кули, се наблюдават най-уязвимите територии с повишен риск. Освен това, за откриването на горски пожари се използват 81 безпилотни кули, оборудвани с камери и съвременен софтуер. Допълнително, за прогнозиране на риска от пожари се използва метеорологична система за ранно предупреждение, която, на базата на данни за вятъра, температурата и влажността, генерира 3-дневни карти за риска от пожари.

Снимка 1. Екип за наземно реагиране при горски пожари наличен за всяко горско стопанство в Турция.



Снимка 2. Поддържане на водоизточници и хеликоптерни площадки в регионална дирекция по горите Анталия, Турция.



Според гореспоменатата публикация на *Дойче Веле*, и тук най-честата причина за пожарите е човешката небрежност като пожари се причиняват предимно от изхвърлени угарки от цигари или барбекюта. Една от прилаганите в последните години мерки в Турция е ограничаването на достъпа до горските територии, като обикновено това става още в началото на м. юни. След остри критики в миналото Турция също повиши готовността си за справяне с горските пожари като в постоянна готовност са 26 самолета, 14 дрона и 105 хеликоптера.

В допълнение, следва да се отбележи, че понастоящем има сключено Споразумение между правителството на Република България и правителството на Република Турция за сътрудничество в областта на извънредните ситуации (утвърдено с Решение № 761 от 14.IX.2012 г. на Министерския съвет, в сила от 7.10.2015 г.), обн. ДВ. бр.18 от 8.03.2016 г. (<https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2136749627>). То определя общата рамка за сътрудничество в областта на превенцията, готовността и реагирането при извънредни ситуации, извършването на пожарогасителна и спасителна дейност при пожари, бедствия и други извънредни ситуации, както и условията и реда за оказване на доброволна помощ между двете страни в случай на извънредни ситуации на територията на някоя от тях. Една от областите на сътрудничество е планиране, организиране и провеждане на дейности по предотвратяване и гасене на пожари, както и ограничаване и ликвидиране на последствията от пожари.

• Северна Македония

Според публикация на *Слободен печат*³¹, промяната на климата е направила страните от Западните Балкани още по-уязвими, особено по отношение на горските пожари. По данни на EFFIS, през 2024 г. Северна Македония, Албания и Косово претърпяха най-тежките щети от горски пожари от десетилетие насам. Според тези данни най-големи щети са отчетени именно в Северна Македония, където са изгорели 95 181 ха вследствие на 168 пожара. В същата публикация е посочено, че през 2024 г. страната е задействала Механизма за гражданска защита на ЕС за предоставяне на помощ по въздуха за потушаване на горските пожари, поради невъзможността да се справи сама с кризисната ситуация, дължаща се на ограничените ѝ способности по отношение на летателна техника, противопожарни автомобили и човешки ресурси.

Всички пожари в Р. Северна Македония се регистрират в Македонската информационна система за горските пожари, поддържана от Министерството на земеделието, горите и водното стопанство, имаща за цел да подобри мониторинга на горските пожари. Данните се въвеждат от различни заинтересовани страни, ангажирани в управлението на горите и пожарите, както на регионално, така и на национално ниво. Държавната инспекция по горите и лова следи за точността на данните. Тази система е достъпна за обществеността, като предоставя обща информация за ситуацията с горските пожари в страната.

Системата получава входни данни за оценка на риска от пожари, главно чрез автоматични връзки с други системи:

- карти на горещите точки и индекса на влажност на растителността - автоматично, като се използват сателитни изображения от спътниците SEVIRI и MODIS;
- карти на противопожарните индекси, отразяващи скоростта и посоката на вятъра, температурата, влажността и валежите – от автоматичните метеорологични станции на HMRC;
- топографски и други карти - от Агенцията за кадастър на недвижимите имоти.
- данните за горската растителност – въвеждат се от ДП „Национални шуми“.

Системата има възможност да генерира карти за горски пожари от минали периоди.

В публикация от 10.02.2025 г. на *Journalismfund Europe*³² се посочва, че 90 % от горските пожари в страната се дължат на човешка дейност. В нея се съобщава за регистрирани пожари в близост до македонско-българската граница на 1-ви и 8-ми януари 2025 г., като инцидентите се повтарят от 2021 г. насам, когато са изгорели близо 4100 хектара. Умишленото запалване на иглолистни гори е свързано с високата калоричност на иглолистната дървесина, която се използва за производство на пелети, както и с относително по-ниската цена на опожарената дървесина.

³¹ <https://www.slobodenpecat.mk/makedonija-so-najgolemi-shteti-vo-regionot-od-shumskite-pozhari-vo-2024-godina/>

³² <https://www.journalismfund.eu/forests-in-flames>

От статията също става ясно, че новото ръководство на държавното предприятие „Национални шуми“ е разкрило значителна престъпна дейност в горския сектор, като се твърди, че горски служители са се договаряли с фирми, за да печелят както от опожарена, така и от неопожарена дървесина, за извършване на сечи без разрешителни и прикриване на незаконните действия.

През последните години македонската прокуратура отчита тенденция за увеличаване с около 10 % на престъпленията, включително на тези, свързани с горски пожари. Въпреки това, следствията и делата, отнасящи се до горските пожари, често се прекратяват поради липса на доказателства. Такива случаи обикновено се разглеждат като престъпно деяние, свързано с причиняване на обществена опасност. Съгласно Наказателния кодекс, наказанието за причиняване на обществена опасност, е по-строго от наказанието за предизвикване на горски пожар.

За изготвянето на тази част, освен посочените източници, е използвана и информация от уеб страницата на проекта *Landscape Fire Management in Western Balkan*³³.

Подобно на Турция, в момента е в сила Споразумение между Република България и Република Македония за сътрудничество при бедствия (утвърдено с Решение № 141 от 14 март 2019 г. на Министерския съвет, в сила от 26 март 2019 г.), обн. ДВ. бр.37 от 7.05.2019 г. (<https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137192963>). Споразумението определя общата рамка за сътрудничество в областта на превенцията, готовността и реагирането при бедствия, както и условията и реда за оказване на доброволна помощ между страните в случай на бедствие на територията на някоя от тях.

В допълнение, следва да се спомене, че в периода 2021–2023 г. е реализиран проект „Трансгранично сътрудничество за борба с горските пожари“³⁴. Партньори по проекта са Сдружение на Югозападните общини (СЮЗО), и Център за развитие на югоизточен планов регион – Струмица, Р. Северна Македония, като водещ партньор е СЮЗО. Проектът е финансиран със средства по Инструмента за предприсъединителна помощ ИНТЕРПРЕГ – ИПП България – Северна Македония 2014-2020 г., Специфична цел 1.2 Предотвратяване и смекчаване на последиците от природни и причинени от човека бедствия с трансгранично измерение и въздействие.

От българска страна основно участниците са били доброволните формирования към общините, докато от северномакедонска са участвали представители на пожарните служби, тъй като там няма закон за доброволчеството и то не е толкова добре застъпено – посочва изпълнителният директор на СЮЗО Любича Томова в публикация на БТА³⁵. Според статията, в изпълнение на проекта е създадена Трансгранична партньорска мрежа за превенция и реагиране при природни и екологични опасности, която има постоянен характер. В нея са включени редица институции и организации от двете страни, като мрежата е отворена за присъединяване и на други държави. В рамките на проекта са проведени и съвместни обучения за целевите групи от двете страни на границата, като са преминали всички модули, които изисква работата на терен като теоретична подготовка. Осигурена е и висок клас екипировка и оборудване за доброволните формирования.

5 ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

5.1 SWOT анализ

В таблицата по-долу е направено обобщение на идентифицираните силните и слаби страни, възможности и заплахи свързани с превенцията и борбата с горските пожари в България. Част от оценките не следва да се приемат еднозначно в смисъл даден елемент да е оценен като силна страна, а в същото време и като слаба (напр. наличието на база данни за пожарите в горските територии е силна страна, но това че е непълна е оценено като слабост.

³³ <https://lfmwb.net/knowledge-platform/country-data/macedonia/fire-risk-assessment/>

³⁴ <https://www.eufunds.bg/bg/node/8214>

³⁵ <https://www.bta.bg/bg/news/bulgaria/722664-s-proekt-za-transgranichno-satrudnichestvo-za-borba-s-gorski-pozhari-sa-obuchava>

Силни страни	Слаби страни
- Наличие на хармонизирана със законодателството на ЕС законодателна рамка, регламентираща защитата при бедствия - Наличие на стратегически и програмни документи на национално ниво за защита при бедствия, вкл. горски пожари - Наличие на законови разпоредби, правила, стратегии и програми за управление на горските територии, вкл. за защита от горски пожари - Наличие на планови документи, които включват мерки и мероприятия за намаляване на степента на риска от горски пожари. - Оценка на риска от пожари на местно и национално равнище - Приета примерна схема за разполагане на средства за наблюдение и откриване на пожари в горските територии на страната като част от националната система за наблюдение, ранно откриване и оповестяване на горски пожари - Изградени противопожарни кули за наблюдение и ранно откриване на пожари в ключови точки. - Добро взаимодействие и координация между отговорните институции, държавните горски предприятия, местните власти и доброволни формирования при гасене на горски пожари. - Наличие на професионално обучен персонал за гасене на горски пожари. - Поддържа се база данни за пожарите в горските територии (част от информационната система на ИАГ). - Изградени в над 90 % от общините доброволни формирования, извършващи дейности по защита на населението, вкл. овладяване и ликвидиране на пожари в земеделски и горски територии. - Авиационна подкрепа от страна на Министерството на отбраната при гасене на горски пожари. - Провеждане на информационни кампании от всички заинтересовани страни, имащи отношение към защитата от горски пожари. - Опит при възстановяването на гори, пострадали от пожари.	- Настоящата база данни за пожарите в горските територии не е изградена в ГИС среда; не е обвързана с информация за наличието и състоянието на горските пътища, местоположението на реки и питейни водоизточници; не позволява разграничаване на данните по защитени зони и защитени територии. - Недоизградена единна система за наблюдение, ранно откриване и оповестяване на горски пожари. Разработената схема за разполагане на средства за наблюдение и откриване на пожари в горските територии на страната няма нормативен характер за всички организации и често не се спазва. Голяма част от притовопожарните кули са нефункциониращи и не се поддържат; някои от тях са поставени на неподходящи места. - Недостатъчно финансиране и ненавременно изпълнение на противопожарните мероприятия в горските територии и в близост до тях. - Липсва/недостатъчно технически средства, оборудване и екипировка за наблюдение и непосредствено гасене на горски пожари за екипите на органите на ПБЗН, специализираните групи за гасене на горски пожари, сформирани към горските структури и тези на МОСВ, както и за доброволните формирования (напр. специализирани високопроходими автомобили за патрулиране и първоначална атака, защитни облекла и лични предпазни средства и др.) - Липса на специализирана летателна техника за гасене на горски пожари и пропуснати възможности за закупуване на такава с финансиране от еврофондове - Прилагане на незаконни практики за изгаряне на стърнища и растителни остатъци в земеделските земи. Слаб контрол от страна на отговорните институции и местната власт върху дейностите в земеделски територии, и то не само през пожароопасния сезон. - Неефективна система за санкциониране на извършителите. - Недостатъчна ангажираност на собствениците на гори, на общини и други заинтересовани страни към опазването на горските територии, превенцията и гасенето на горски пожари. - Недобро взаимодействие между отговорните институции с местните власти и собствениците на гори с цел изпълнение на задълженията им за извършване на превантивни мерки и дейности в горските територии, общинска и частна собственост. - Липсват пътища/лошо състояние на пътната инфраструктура в горските територии, която може да се използва за специализираната пожарна техника. (Оценката по това направление не бива да се приема

	еднозначно, тъй като подобряването на достъпа до горските територии е свързано и с увеличаване на пожарния риск). - Липсва единна и централизирана система за оценка, съхранение, обмен и предоставяне на данни относно щетите и загубите от горски пожари в екологичен, икономически и социален аспект. - Непълно усвояване на финансовите средства, осигурени като делегирана от държавата дейност за доброволните формирания в отделни общини. - Липсва/слабо финансиране на научно-изследователската и развойната дейност, свързана с управлението на риска от горски пожари; липсва/слаб обмен на информация, опит и ноу-хау между научните среди и практиците.
Възможности	Заплахи
- Наличие на финансови ресурси за превенция и борба с горските пожари по различните финансови механизми на ЕС. - Участие на страната в механизмите на ЕС (напр. механизма за гражданска защита) и възможности за ползване на различните инструменти (напр. EFIS). - Голяма площ на горските територии са държавна собственост улесняващо прилагането на превантивни и планови мерки. - Постоянно подобряване на сътрудничество (в т.ч. споразумения за взаимопомощ) със съседните страни. - Наличие съвременни инструменти за наблюдение и планиране – сателитно наблюдение, ГИС, модели за прогнозиране, термокамери с висок обхват и др. - Привличане и изграждане на партньорство между отговорните институции и НПО за съвместни действия във връзка с опазването на горските територии от пожари. - Повишаване на общественото съзнание по отношение на климатичните промени и въздействията на горските пожари. - Разрастваща се активност по отношение на горската педагогика.	- Продължаващо влияние на климатичните промени. - Политическа нестабилност в страната. - Проблеми със спазване на законодателството като цяло и неефективна съдебна система. - Липса/недостиг на финансови средства - Демографски проблеми - миграция в страната и извън нея; застаряващо население, влошаване на образователната структура. - Наличие на труднодостъпни или недостъпни терени, които затрудняват/не позволяват използване на специализирани пожарни автомобили или наземно гасене на пожари. - Неосъзнаване на пагубността на някои практики като напр. палене на стърнища. - Незаконни дейности в горските територии и в близост до тях. - Недостатъчно развита информационна система за горите, липса на горски кадастър и Национална инвентаризация на горските територии. - Наличие на добре развита мрежа от съоръжения, които могат да се използват за целите на пожарнаблюдението и пожароизвестяването (напр. предавателите на мобилните оператори). - Загуба на ресурси и биологично разнообразие в следствие на горските пожари. - Липса на работещ модел за стимулиране участието на доброволци. - Недостатъчен брой експерти, практики и изследователи в областта на управлението на пожарите.

5.2 Основни изводи и тенденции

Горските пожари са една от най-големите реални и потенциални заплахи за българската природа и това е признато в редица национални стратегически и планови документи. Статистическите данни показват, че през последните 30 години броят на пожарите и опожарените площи са се увеличили значително, като това се вписва в общата за ЕС тенденция. Нещо повече, в някои години страната ни се нарежда по степен на пожарния риск наравно с други държави от Средиземноморието, които традиционно страдат от това бедствие. Наблюдаваните тенденции показват, че климатичните промени оказват все по-голямо влияние върху метеорологичните условия, които способстват за възникването и разпространението на горски пожари.

Европа е най-бързо затоплящият се континент на планетата, като отчетеното повишаване на температурите е около два пъти по-високо от средното за света. Всяко лято става по-горещо и с по-дълъг период, което води до увеличаване на честотата и сериозността на горските пожари, а също така и до възникването им в райони, които исторически не са били подложени на такъв риск. Случаите на екстремни горещини и продължителни засушавания вече са факт в България и вероятно ще се влошават поне според прогнозите за следващите 10-20 години. Ако тези тенденции продължат, наблюдаваните досега 5-7 годишни пикове на пожарната активност е твърде вероятно да се скъсат, като се стабилизират на по-високи нива и станат „ново нормално.“

От особено значение през последните две десетилетия са т.нар. „мега пожари“, чийто нарастващ брой е тревожен в световен мащаб. Терминът е въведен през 2005 г. от Уилямс и кол. (nwfirescience.org), като към момента съществуват различни дефиниции, но обикновено понятието „мега пожар“ се използва за описание на пожари, които са изключителни по размер, поведение и/или въздействие. В Европа като мега пожари се определят пожари, засягащи най-малко 1 000 ха, докато в САЩ и някои други региони, прагът е 10 000 ха. Според изследване на НАСА от 2019 г., само 3 % от всички пожари достигат статут на мегапожари, но те причиняват над 50 % от опустошенията по площ. Почти всички (96 %) от най-унищожителните 500 мега пожара през десетилетието от 2010 до 2020 г. възникват в периоди на необичайно големи жеги и/или засушавания (bg.wikipedia.org). През последните години такива пожари са регистрирани в Турция и Гърция, като споменатият по-горе пожар в близост до град Александруполис е ясен пример за това. Въпреки че България не може да се сравнява по размер на пожарите с тези две страни, в определени години засегнатите от пожари горски територии са значителни спрямо мащаба на страната. Така, например, през 2024 г. беше отчетена най-голямата опожарена площ за десетилетието – 17 116,4 ха, въпреки че броят на пожарите през тази година беше по-малък в сравнение с някои други години.

Данните за месечното разпределение на броя на пожарите в периода 2010 – 2024 г. свидетелстват за удължаване на пожароопасния сезон извън традиционния пролетно-летен сезон и потвърждават наличието на постоянен риск от възникване на горски пожари, като тази тенденция вероятно ще продължи и в бъдеще предвид прогнозите за климатичните промени и въздействието им върху горските пожари.

Видът на собствеността на горските територии изглежда не е определящ фактор за размера на площите, засегнати от пожари. Що се отнася до териториите с режим на защита, настоящата информационна система на ИАГ не поддържа информация на ниво защитени територии и защитени зони, което може да се разглежда като пропуск и същевременно една от насоките за подобрене в бъдеще. В момента основният източник на данни за площите, засегнати от пожари в защитените зони от мрежата Натура 2000 в България, е EFFIS, според която за периода 2010 - 2023 г. общата им площ надхвърля 65 хил. ха. Като цяло обаче броят на пожарите в националните паркове и резервати (територии управлявани от МОСВ) е по-малък вероятно поради ограничената стопанска дейност в тях и значително по-слабото въздействие от страна на населените места.

Повече от 90 % от пожарите в България, както и в Европа, са с антропогенна причинност - небрежност, умишлени палежи, злополуки и др. За България обаче е от особено значение е фактът, че над 80 % от всички горски пожари възникват извън горските територии. Това се отнася особено за равнинните и хълмисти части на страната, където основна причина е паленето на стърнища и други растителни остатъци в земеделските територии, а тези практики продължават да се прилагат въпреки въведените забрани и санкции, залегнали в няколко закона. Последното от своя страна говори за слаб контрол от страна на отговорните институции и местната власт върху дейностите в земеделски територии и, като цяло, за неефективна система за санкциониране на извършителите. Размерът на предвидените по

закон глоби за физически лица са ниски – до 6000 лв. (освен ако не се касае за криминално деяние), особено в сравнение с други страни като например Гърция, където са предвидени глоби до 200 000 евро и възможни присъди до 20 години затвор за тези, които предизвикват пожари, независимо дали случайно или умишлено. В Закона за горите пък изобщо липсва изрична разпоредба за налагане на наказания на лицата, създали условия за възникване на пожар или предизвикали такъв, умишлено или поради небрежност в горските територии, като глобите, които са предвидени по общия ред са твърде ниски, за да бъдат. Освен това не се поддържа публична статистика за реално наложените санкции и наказания за причинени горски пожари.

Към момента не съществува унифицирана и централизирана система за оценка, съхранение, обмен и предоставяне на данни относно щетите и загубите от горски пожари в екологичен, икономически и социален аспект. Водената от ИАГ отчетност за нанесените преки щети се основава единствено на разходите за гасене на пожарите, направени от служителите по горите (но не и от други организации извън горската система, в т.ч. органите на МВР, доброволци и др.), както и на оценка на пострадалите ресурси – стояща и отсечена дървесина, фиданки, горска инфраструктура и др. Поддържаната базата данни не съдържа информация за степента на увреждане на насажденията (напр. не се посочва каква част от дърветата в даден дървостой са били сериозно увредени или напълно унищожени), а като цяло отчетаните суми не включват оценка на щетите от загуба на екосистемни услуги и средствата, необходими за възстановяване (напр. чрез залесяване) на засегнатите територии.

Фактът, че над 90 % от горските пожари са предизвикани от човешкия фактор, подчертава особено важноста на възможностите за въздействие чрез прилагане на ефективни системи за превенция и борба с пожарите. Темата за горските пожари пряко или косвено (напр. попадайки под общия знаменател на бедствията и гражданската защита, или във връзка с изменението на климата) е застъпена в редица нормативни актове и стратегически документи на национално ниво и обвързващи такива на ниво ЕС. Като цяло, националната правната рамка по темата е добре развита и с малки изключения, напр. по отношение на системата за санкциониране и някои дублирания на отговорности, в т.ч. и по отношение на доброволните формирования, може да се счита за добра основа. Предизвикателствата тук, както и в други сектори, са свързани с ефективното ѝ прилагане. Разработени са също така необходимите стратегически документи – програми и планове, свързани с управление на риска от бедствия, в т.ч. горски пожари.

Нормативната уредба поставя добра основа и по отношение на институционалната рамка. Опазването на горите от пожари е съвместна отговорност на редица компетентни органи, институции, организации, юридически лица, доброволни формирования и не на последно място - на самите граждани. Водеща е ролята на органите на ГДПБЗН (за разлика например от Турция, където водеща роля има горската служба) и като цяло се отчита добро взаимодействие и координация между натоварените с отговорности организации, най-вече при борбата с пожарите и в по-малка степен - по отношение на превенцията

Именно наличието на ефективна система за превенция, отчитаща променящите се реалности, е от ключово значение за намаляване броя, размера и щетите от горските пожари. В основата на тази система стои оценката на риска от пожари и картографирането на уязвимите и засегнати територии, като понастоящем се използват различни класификации за оценка на пожарния риск. Липсата на унифицирана методика за страната обаче не може да бъде определено като съществен пропуск, имайки предвид спецификите и целите на различните класификации, като всяка от тях носи своята полезност.

Друг важен стълб от системата за превенция са общите планове за дейностите по опазване на горите от пожари и основаващите се на тях годишни планове за защита на горските територии от пожари. Макар и тези планове да са налични, като недобра практика през последните години се отчита, от една страна намаляване на обема на противопожарните мероприятия, заложи в новоизготвените горскостопански планове, а от друга - неизпълнението в пълен обем на предвидените такива, въпреки констатираното подобрене след 2021 г. Тази тенденция е възможно да се влоши допълнително в близките поне 2 години, предвид на финансовите предизвикателства, пред които е изправен горският сектор. В допълнение, от институционална гледна точка, като – недостатъчно ефективно може да бъде определено и взаимодействието между отговорните институции с местните власти и собствениците на гори с

цел изпълнение на задълженията им за извършване на превантивни мерки и дейности в горските територии, общинска и частна собственост.

Въпреки активните усилия на ИАГ и МЗХ, системата за ранно предупреждение за горски пожари в България остава частично развита. Изградена е мрежа, макар и не всеобхватна, от противопожарни кули, част от които обаче не се поддържат, а за други има въпросителни относно оптималното им разполагане. В тази връзка, разработената от ИАГ *Схема за разполагане на средства за наблюдение и откриване на пожари в горските територии на страната*, е добра инициатива, но е наложително тя да придобие нормативен характер на национално ниво.

Предвид причините за горските пожари и на фона на нарастващия брой на неудържимите горски пожари, които при неблагоприятни условия могат да достигат до населени места и да нанесат сериозни материални щети, а понякога дори да доведат до загуба на човешки живот, повишаването на информираността и общественото съзнание по темата, както и подобряването на готовността за реагиране на местните общности, са и ще останат ключови елементи от системата за превенция. Ежегодно се организират различни кампании и се дават насоки от отговорните органи. Тези кампании обаче не са с постоянна интензивност през цялата година, а са концентрирани основно през пожароопасния сезон. Като не особено адекватно покрити целеви групи са местните жители в по-малките и отдалечени населени места. Кампаниите трябва да бъдат по-устойчиви, целенасочени, персонализирани и допълнени с активности на терен, таргетиращи различни групи – земеделски и горски стопани, общини, доброволци и др., с оглед постигане на по-голяма ефективност.

При разясняване на рисковете, свързани с горските пожари, е важно да се отчете и тяхната роля в естествената динамика на горските екосистеми. Например, проучване на ендемични иглолистни гори в Пирин (съставени от *Pinus heldreichii* и *Pinus peuce*) показва, че периодичните пожари са част от естествената природна динамика и трябва да се вземат предвид при дългосрочното управление на горите (Panayotov и колектив, 2016 г.³⁶; Panayotov и колектив, 2017 г.³⁷). Съществуват и данни, които сочат, че периодичните пожари са част от естествената динамика на горите от черен бор (*Pinus nigra*) в южна Европа.

Основно предизвикателство пред системата за борба с горските пожари е и ще продължи да бъде фактът, че много от териториите на държавните горски и държавните ловни стопанства, а и на горските територии като цяло, особено тези в планинските райони, се намират на значително разстояние от службите на ПБЗН, като орган носещ основните правомощия. Понякога пристигането на пожарната отнема повече от 30 минути само до административната сграда на ДГС/ДЛС, което извежда на преден план необходимостта от адекватна подготовка и осигуряване на необходимите средства за бърза реакция именно на ДГС и ДЛС, в т.ч. обезпечаване на специализираните групи от служители и работници за действия при гасене на пожар. Дефицити има и по отношение на състоянието на горскопътната мрежа.

Ценен допълнителен ресурс в дейностите за ограничаване и ликвидиране както на горските, така и на полските пожари имат и доброволните формирания. Макар и към момента да се отчита, че над 90 % от общините са покрити от такива, следва да се има предвид, че броят им е динамичен и този процент не е постоянен, което до голяма степен се определя от демографската ситуация. Ето защо е необходимо въвеждането на допълнителни стимули, като очакванията са с приемането на Закон за доброволчеството, чиято основна цел е създаване на благоприятна среда за насърчаване развитието на доброволческите дейности, тази празнина да бъде запълнена. България е единствената страна от ЕС, която няма такъв нормативен акт, въпреки че дебатът в българския парламент продължава от близо 20 години. Необходими са допълнителни усилия и инвестиции за обезпечаването на доброволците със защитно облекло и екипировка по действащите европейски стандарти, както и за тяхното адекватно обучение.

Предвид изтъкнатото значение на големите пожари, разнообразните физикогеографски условия на страната и ограниченията на горскопътната мрежа, на преден план излиза необходимостта от обезпечаване на ресурси за гасене

³⁶ Panayotov, M., Tsvetanov, N., Gogushev, G., Tsavkov, E., Zlatanov, T., Anev, S., Ivanova, A., Nedelin, T., Zafirov, N., Aleksandrov, N., Dountchev, A., Vasileva, P., Shishkova, V., Stoyanov, B., Sotirova, N., Vatov, A., Bebi, P., Yurukov, S., 2016. Mountain coniferous forests in Bulgaria – structure and natural dynamics. University of Forestry, Sofia.

³⁷ Panayotov, M., Gogushev, G., Tsavkov, E., Vasileva, P., Tsvetanov, N., Kulakowski, D., Bebi, P., 2017. Abiotic disturbances in Bulgarian mountain coniferous forests – An overview. Forest Ecology and Management

на пожари от въздуха. А в това отношение системата за борба с пожарите има сериозни недостатъци. Към момента България не разполага със специализирани хеликоптери или самолети за гасене на горски пожари и при необходимост за тази цел се използват наличните три вертолета на МО или помощ чрез Механизма за гражданска защита на ЕС. На няколко пъти бе пропусната възможността за финансиране на закупуването на летателни средства по различни програми като ОПОС, Плана за възстановяване и устойчивост и др., което едва ли би ни доближило до способностите на Гърция (която разполага с 90 самолета и хеликоптера) и Турция (разполагаща с 26 самолета и 105 хеликоптера), например, но все пак би осигурило някаква възможност за откриване и незабавна намеса в критична ситуация.

Нарастващият брой на екстремните пожари в контекста на климатичните промени подчертава необходимостта от по-ефективно научнообосновано управление. Понастоящем мерките за превенция, ранно откриване и борба с горските пожари в България се основават предимно на експертно знание и опит. Използването на компютърно моделиране за прогнозиране на потенциални горски пожари все още е твърде ограничено макар и посочено като необходимост в някои официални документи като Приложение 4: Оценка на сектор „Гори“ към Националната стратегия и Плана за действие за адаптация към изменението на климата. Това включва отчитане на фактори като видове гори, характеристики на горимите материали, антропогенни, топографски и климатични условия и др., които трябва да са част от общодостъпна база данни за горите, която към настоящия момент липса. Въпреки някои проблеми именно с входните данни, направените опити до момента (напр. при изготвянето оценката на риска от пожари - Техническо приложение № 5 към НПРББО), са път в правилната посока по отношение моделирането на риска от горски пожари и техните последици на национално и областно ниво. Без съмнение, съчетаването на моделирането и традиционните методи ще допринесе за по-точни прогнози за горските пожари. Разработването на всеобхватни модели, които да отразяват всички фактори, влияещи върху възникването и разпространението на горските пожари, обаче може да отнеме години работа, включително с оглед непълнотите на настоящата база данни за горските територии, както и значителни финансови ресурси. Освен това, впоследствие е възможно да възникнат трудности при използването им „на терен“, предвид ограничения капацитет по места, за което следва да бъдат предвидени съответните обучения.

В заключение, но не на последно място, е необходимо да се отбележи, че независимо от наличието на дори най-съвременните методи за превенция, ранно оповестяване и гасене, горските пожари често проявяват хаотично поведение, което не може да бъде прогнозирано предварително. Развитието им се определя от множество фактори, включително случайни събития, което ще продължи да представлява предизвикателство и в бъдеще. Въпреки това, адекватната подготовка и реакция остават решаващи за минимизиране на вероятността от такива събития.

5.3 Препоръки за бъдещи действия

5.3.1 Дейности на национално ниво

На база анализ на събраната информация, може да бъде изведена следната необходимост от дейности на национално ниво за подобряване на превенцията и борбата с горските пожари:

- Доразвиване на единната (географска) информационна система за горите, включително за сигнализиране, отчет и анализ на горските пожари в страната като се отразят реки и питейни водоизточници, наличие и състояние на горските пътища, защитени територии и защитени зони.
- Доизграждане на единната система за наблюдение, ранно откриване и оповестяване на горски пожари в България, в т.ч. доразвиване на системата от противопожарни кули и адекватната им поддръжка. Използване на предавателите на мобилните оператори за целите на ранна детекция на горски пожари.
- Закупуване на допълнителни средства за борба с горските пожари най-вече специализирана летателна техника (самолети, хеликоптери, дронове). Създаване на авиационно звено.
- Допълнително обезпечаване на ДГС и ДЛС с автомобили със специализирано оборудване за бързо реагиране.
- Изпълнение на програма за инвестиции в противопожарни депа, хеликоптерни площадки, водоизточници за борба с пожарите и други средства за наблюдение и превенция.
- Пълно обезпечаване на специализираните екипи за гасене на горски пожари към горските структури (държавните предприятия и териториалните им поделения, РДГ и др.) и структурите на МОСВ, както и на

доброволните формирования със защитни облекла и лични предпазни средства съгласно съответните нормативни изисквания и изискване на тяхното задължително използване при непосредствено гасене на пожари.

- Подобряване на състоянието на пътната инфраструктура в горските територии, която може да се използва за специализираната пожарна техника.
- Подобряване на взаимодействието на отговорните институции с местните власти и собствениците на гори с цел изпълнение на задълженията им за извършване на превантивни мерки и дейности в горските територии, общинска и частна собственост.
- Подобряване на контрола от страна на отговорните институции и местната власт върху дейностите в земеделски територии, и то не само през пожароопасния сезон.
- Осигуряване на необходимите финансови средства, за доброволните формирования в общините и въвеждане на механизми за стимулиране на доброволците.
- Продължаваща информационна кампания сред обществеността като цяло и обучения за различни целеви групи (частни собственици на гори, земеделски производители, деца и ученици и др.) през цялата година.
- Преразглеждане и подобряване на нормативната уредба по отношение на санкциите и наказанията за предизвикване на пожари в горски територии и неизпълнение на противопожарните мерки и мероприятия.

5.3.2 Възможности за ангажираност WWF-България по темата

Възможностите за ангажираност на WWF-България по темата за горските пожари могат да бъдат в следните направления:

- организиране/участие в информационни и образователни кампании, които са насочени към промяна на поведението на хората, чрез увеличаване на тяхната осведоменост и разбиране на проблема, напр. разработване на интерактивни модули, които да бъдат използвани в дейностите по горска педагогика;
- пилотно предоставяне на пълноценен инструктаж по безопасност за горски служители/доброволци, участващи в гасене на горски пожари, в т.ч. изискуеми лични предпазни средства и правилното им използване;
- обучения и/или информационни материали за спазване на противопожарни правила в дърводобивните обекти, в т.ч. по отношение на горската техника и горскостопанските дейности;
- създаване на филм, посветен на горските пожари, като част от документалната поредица на WWF България, който да представи различни гледни точки по темата, включително мнения на експерти, доброволци, учени, представители на НПО, местни общности и други заинтересовани страни.
- организиране на курсове по оказване на първа -долекарска помощ както на хора, така и на животни – акцент изгаряния, отравяне с дим и травматични наранявания;
- разработване и предлагане на механизъм за стимулиране/поощряване участието на доброволци в борбата с горските пожари;
- проучвания и изготвяне на методики за оценка на щетите от горските пожари по отношение загубата на екосистемни услуги;
- участие в проекти по възстановяване на опожарени площи (което и към момента се прави).

ДРУГИ ТЕКУЩИ (СКОРОШНИ) ПРОЕКТИ ПО ТЕМАТА „ГОРСКИ ПОЖАРИ“

1. FIRE-RES (<https://fire-res.eu/>)
2. Проект Co-Resilience „Сътрудничество за изграждане на капацитет за устойчивост на общността при горски пожари и ранно предупреждение в Черноморския басейн“ по Програма Interreg VI-B "Черноморски басейн" 2021-2027 г. ([проект Черноморски басейн](#))
3. Проект „Подготовка на населението за действия в случай на бедствия и подобряване на капацитета на професионалните екипи за реакция в случай на извънредни ситуации в трансграничния регион“ по Програма ИНТЕРРЕГ VI-A ИПП България - Сърбия 2021-2027 г. ([проект България - Сърбия](#))
4. Drought and fire observatory and early warning system (DISARM) (<http://disarmfire.eu/project/>)
5. Изграждане на интегрирана система за детекция и превенция на горски пожари в Невестино и Македонска Каменица, (<http://www.ipa-cbc-007.eu/bg/projects-funded/izgrazhdane-na-integrirana-sistema-za-detekciya-i-prevenciya-na-gorski-pozhari-v>)
6. Съвместни действия за предотвратяване на горски пожари в трансграничния регион (<http://www.ipa-cbc-007.eu/bg/projects-funded/suvmestni-deystviya-za-predotvratyavane-na-gorski-pozhari-v-transgranichniya-region>)

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

- [1] Изпълнителна агенция по горите. *Защита на горските територии от пожари*. Годишни отчетни доклади, 2010 – 2023 г.
- [2] Joint Research Centre. *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa*. Annual reports on forest fires in Europe, 2010 - 2023 <https://forest-fire.emergency.copernicus.eu/reports-and-publications/annual-fire-reports>
- [3] Изпълнителна агенция по горите. Анализ на ситуацията със защитата на горските територии от пожари през 2021 г. https://www.iag.bg/data/docs/Analiz_pogari_2021.pdf
- [4] Министерство на земеделието и храните. Годишни доклади за състоянието и развитието на земеделието (годишни аграрни доклади), 2010 – 2023 г. <https://www.mzh.government.bg/bg/politiki-i-programi/otcheti-i-dokladi/agraren-doklad/>
- [5] Национален профил на риска от бедствия в България. Техническо приложение 5. Оценка на риска от горски пожари в България
- [6] Стратегията за развитие на доброволните формирования за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и други извънредни ситуации в Република България за периода 2021-2030 г.