

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ  
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

**ГУЛАК ОЛЕНА ВАСИЛІВНА**

УДК 342.9:630\*432

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В ЛІСАХ УКРАЇНИ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право»

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

Київ – 2020

Дисертацією є кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису  
Роботу виконано в Національному університеті біоресурсів і природо-  
користування України Міністерства освіти і науки України

**Науковий консультант** доктор юридичних наук, професор  
**Курило Володимир Іванович**,  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України,  
завідувач кафедри адміністративного  
та фінансового права

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Заросило Володимир Олексійович**,  
Приватне акціонерне товариство  
«Вищий навчальний заклад  
«Міжрегіональна Академія  
управління персоналом»,  
завідувач кафедри правоохоронної  
та антикорупційної діяльності

доктор юридичних наук, професор  
**Печуляк Віталій Петрович**,  
Університет державної  
фіскальної служби України,  
провідний науковий співробітник  
відділу дослідження прямого оподаткування

доктор юридичних наук, доцент  
**Теремецький Владислав Іванович**,  
Тернопільський національний  
економічний університет,  
професор кафедри цивільного права і процесу

Захист відбудеться «25» вересня 2020 року о 10<sup>00</sup> годині на засіданні  
спеціалізованої вченої ради Д 26.004.16 у Національному університеті  
біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ,  
вул. Героїв Оборони, 15, навчальний корпус № 3, кімната 301

З дисертацією можна ознайомитися у науковій бібліотеці Національного  
університету біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041,  
м. Київ, вул. Героїв Оборони, 13, навчальний корпус № 4, кімната 41а

Автореферат розіслано «21» серпня 2020 року

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

Л. О. Панькова

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Нині, як ніколи, питання безпеки існування займають провідні місця в системі життєзабезпечення усього світового суспільства. Важливою його складовою є і симбіоз «людина – природа» та, відповідно, необхідність реалізації комплексу заходів, спрямованих на гармонізацію цих невіддільних компонентів один від одного. Якість навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки проживання в ньому кожній людині – одна з найвагоміших характеристик рівня життя людей та ефективності функціонування держави у цілому. У зв'язку з цим, нині першочергового значення набуває необхідність вивчення факторів ризику для людини та суспільства загалом з боку як технологічних чинників, так і тих, що мають природний та людський фактор, та впливають на створення безпечних умов проживання. Визначаючи відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, законотворцем у ст. 3 Основного Закону нашої держави проголошено, що, поряд з людиною, її життям і здоров'ям, честю, гідністю та недоторканністю, безпека є найвищою соціальною цінністю.

Аналіз різного роду ризиків та небезпек природного характеру переконує в необхідності удосконалення державної політики щодо вирішення завдання надзвичайної ваги – поряд із забезпеченням сталого соціально-економічного розвитку країни ефективно супроводжувати формування безпечного стану життєдіяльності суспільства й кожної людини, забезпечувати належний рівень пожежної безпеки, удосконалювати відповідну нормативно-правову базу з урахуванням принципів міжнародного права. Саме тому проблеми забезпечення пожежної безпеки набувають все більшого значення. Ці проблеми тісно пов'язані з проблемами економічної, соціальної, техногенної та екологічної безпеки, є взаємопов'язаними і взаємозалежними.

Аналітичні дані щорічної Національної доповіді про стан техногенної та природної безпеки в Україні свідчать, що проблема збереження лісів від вогню останніми роками набула особливої гостроти у зв'язку з підвищенням температури повітря. Лісові пожежі, зокрема і на рівні ООН, визнані однією з основних загроз для людства на найближчу перспективу. Зокрема, системою моніторингу атмосфери до середини серпня 2019 р. в Європі було зафіксовано більше ніж 1600 вогнищ лісових пожеж, що у три рази більше середнього значення за десятиліття у цілому. В останні роки чітко проявлена тенденція до зростання кількості масштабних лісових пожеж, які швидко поширюються та важко піддаються гасінню. Так, у першому півріччі поточного року кількість лісових пожеж в Україні, у порівнянні з попереднім, збільшилась у 3 рази, а площа – у 40 разів.

За даними Національної доповіді про стан техногенної та природної безпеки, в нашій державі у середньому в рік відбувається близько 3,5 тис. лісових пожеж, що знищують більш ніж 5 тис. га лісу. За даними ж Східно-європейського центру моніторингу лісових пожеж, щорічна площа пожеж в лісовому фонді України становить понад 10 тис. га. Втім, не зважаючи на низку невідповідностей статистичних даних, представлених в різних джерелах, єдина

спільна позиція фахівців свідчить про вкрай загрозливі тенденції щодо лісопожежних ризиків, пов'язаних, насамперед, з глобальними кліматичними змінами, катастрофічним зниженням рівня опадів, значною часткою хвойних порід у структурі деревного фонду України (40 %), тривалими бойовими діями та значною площею радіоактивно забруднених лісів на території нашої держави.

Питання організаційно-правового характеру координації та злагодженості роботи із забезпечення пожежної безпеки в лісах перебувають у площині не лише локальної, регіональної та державної співпраці, але, що важливо, необхідності міждержавної координації спільних зусиль. Зважаючи на масштабні, з кожним роком зростаючі, лісові пожежі, що все активніше поширюються по всьому світі, та значні негативні наслідки на тривалий період для усієї світової екосистеми, перед фахівцями та науковим співтовариством постає відповідальне завдання щодо формування дієвої системи протидії лісовим пожежам. Ефективність такої роботи лежить, насамперед, у розрізі імплементації вдалого зарубіжного досвіду, міждержавної співпраці та злагодженої міжінституційної взаємодії.

Оскільки Україна є активним членом міжнародних інтеграційних процесів, підписантом багатьох міжнародних угод глобального рівня, є відповідальною за реалізацію взятих на себе зобов'язань (зокрема, серед прийнятих у вересні 2015 р. на саміті ООН Цілей Сталого Розвитку до 2030 року, однією з пріоритетних є безпекова), імплементація глобальних цілей вимагає їх інкорпорації до відповідних стратегічних нормативно-правових актів вітчизняного законодавства, у тому числі і Стратегії забезпечення пожежної безпеки, Стратегії сталого розвитку лісових ресурсів та низки інших документів довгострокового бачення розвитку певних сфер суспільної життєдіяльності, що мають ґрунтуватися на спільних узгоджених державницьких позиціях з урахуванням правильного балансу між економічними, соціальними й екологічними інтересами суспільства, розроблення та схвалення яких невідкладно потребує сьогодення.

Труднощі реформування публічного адміністрування у сфері лісових відносин на теренах нашої держави в сучасних умовах, неспроможність попередніх організаційних утворень у цій галузі ефективно реалізовувати завдання, пов'язані із забезпеченням пожежної безпеки, обмеженість фінансових і матеріальних ресурсів держави вимагають ґрунтовної перебудови таких відносин, пошуку ефективних шляхів їх подальшого розвитку. Наразі, питання організаційно-правових засад забезпечення пожежної безпеки в лісах України, у світлі реформи й змін основоположних засад та ідеології функціонування усієї системи державного апарату, постають доволі актуальними та вимагають детального наукового аналізу й розгляду різних підходів, а відтак, і відображення в межах науки адміністративного права.

Теоретичною базою дисертаційного дослідження постали наукові розроблення основоположних засад адміністративно-правового забезпечення досліджуваної сфери таких вітчизняних вчених у галузі адміністративного права, як В. Авер'янов, І. Арістова, С. Алфьоров, В. Бевзенко, Д. Беззубов, Ю. Битяк, В. Галунько, В. Гаращук, І. Голосніченко, П. Діхтієвський, Е. Дмитренко, Є. Додін, В. Доманський, В. Заросило, Н. Золотарьова, Р. Калюжний,

І. Кожем'яка, А. Комзюк, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Курило, Ю. Легеза, В. Ліпинський, Д. Лук'янець, Н. Марфіна, Л. Мендик, О. Олійник, В. Печуляк, С. Петков, О. Піддубний, С. Позняков, Г. Пономаренко, К. Рябець, О. Світличний, С. Стеценко, В. Теремецький, М. Удод, Є. Шульга та ін.

Під час дослідження загальнотеоретичної проблематики правових аспектів забезпечення пожежної безпеки в лісах України було використано науковий доробок з питань теорії держави і права, екологічного права та інших галузевих правових наук, авторами яких є В. Андрейцев, О. Гафурова, А. Гетьман, О. Глотова, М. Дейнега, С. Денісов, Т. Єгорова, В. Єрмоленко, М. Заверюха, В. Зуєв, І. Каракаш, Б. Кіндюк, В. Костицький, М. Краснова, Ю. Краснова, П. Кулинич, І. Курило (І. Гиренко), І. Куц, І. Куян, В. Ладиченко, Н. Малишева, О. Орендарець, А. Статівка, О. Сторчоус, Ю. Шемшученко, М. Шульга та ін.

Для формування методологічної бази дослідження було використано праці вчених-лісівників, екологів, науковців з державного управління, національної безпеки, пожежної безпеки та цивільного захисту, серед яких: В. Абрамов, О. Бабіч, О. Борсук, В. Ворон, В. Гуменюк, Р. Гуржій, О. Дяченко, С. Зібцев, С. Іванюта, В. Корень, Г. Коротенко, В. Костенко, А. Кузик, О. Лазор, О. Лещенко, О. Лозинський, А. Любчич, Н. Мазій, О. Мартин, Ю. Марчук, Є. Мельник, В. Милостивий, В. Миронюк, С. Мосов, В. Назаренко, К. Пасинчук, Р. Покровський, О. Романов, А. Савчук, В. Свириденко, А. Сидоренко, С. Сидоренко, Г. Ситник, А. Сможаник, В. Смолянук, І. Соловій, О. Сошенський, В. Товарнянський, П. Яворовський та ін.

Науковим підґрунтям дослідження послуговував також науковий доробок іноземних вчених з проблематики дослідження, серед яких: В. Акімов, М. Ахренс, Н. Брушлінський, П. Вагнер, А. Волокітіна, Ю. Воробйов, Д. Вулетік, Й. Голдаммер, Д. Грасан, О. Зинов'єва, К. Карелін, Дж. Карнс, М. Кудрявцев, В. Лукін, Г. Малинецький, Є. Медведєв, Н. Мітін, С. Сан, Дж. Селетковік, Ю. Соколов, Б. Толвер, В. Усеня, П. Юревік та ін.

Попри значну кількість досліджень, теоретичні та практичні питання адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України в розрізі науки адміністративного права не отримали комплексного наукового аналізу, а тому є такими, що потребують подальшого наукового розроблення. Водночас, серед сучасного наукового доробку, з яким безпосередньо має зв'язок тематика дослідження, слід відмітити дисертації В. Печуляка «Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері лісового господарства України» (2013 р.), Д. Беззубова «Організаційно-правові засади забезпечення суспільної безпеки» (2016 р.), Н. Золотарьової «Адміністративна діяльність правоохоронних органів з охорони навколишнього природного середовища: теорія та практика» (2018 р.), Ю. Легези «Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів» (2018 р.). При цьому слід зауважити, що, попри значний внесок цих науковців у вирішення окремих аспектів проблеми адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України, теоретичні та практичні питання цих робіт розглядалися у межах значно ширшої адміністративно-правової проблематики.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація відповідає пріоритетним напрямам Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Пріоритетним тематичним напрямом наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 942, Стратегії розвитку наукових досліджень Національного університету біоресурсів і природокористування України та виконана у межах науково-дослідної роботи «Правове регулювання охорони та відтворення лісів в Україні» (номер державної реєстрації 0113U003857).

**Мета та завдання дослідження.** Метою дисертації є розроблення теоретико-методологічних і практичних проблем адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України. Відповідно до поставленої мети в дисертації передбачалося вирішення таких завдань:

- з'ясувати адміністративно-правовий зміст забезпечення пожежної безпеки в лісах України з метою встановлення рівня його наукової досліджуваності;
- розкрити теоретико-методологічні засади дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України задля формування власних дослідницьких позицій;
- визначити правові засади забезпечення пожежної безпеки в лісах України з метою розроблення власних авторських пропозицій щодо їх оптимізації та удосконалення;
- розкрити зміст організаційних засад забезпечення пожежної безпеки в лісах України та провести їх класифікацію;
- з'ясувати особливості адміністративної відповідальності за порушення правил пожежної безпеки в лісах України для формування власних пропозицій;
- визначити систему суб'єктів забезпечення пожежної безпеки в лісах України для поглибленого розуміння досліджуваної проблематики;
- з'ясувати повноваження органів галузевої компетенції у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України;
- визначити роль та місце органів функціональної компетенції у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України;
- розкрити особливості нормативного регулювання організації взаємодії суб'єктів забезпечення пожежної безпеки в лісах України з метою виявлення недоліків та формування власних пропозицій;
- узагальнити зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах та виявити можливі для імплементації його позитивні елементи;
- окреслити комплекс основних проблемних правових аспектів у забезпеченні ефективності пожежної безпеки у вітчизняних лісових масивах з метою формування власних пропозицій та рекомендацій щодо їх усунення;
- розробити концептуальну модель адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України;
- узагальнити існуючі та надати авторські пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

*Предмет дослідження* – теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

**Методи дослідження.** Для досягнення поставленої мети використовувалися загальнонаукові та спеціально-наукові методи пізнання, зокрема діалектичний, формально-логічний, аналізу й синтезу, системно-структурний, порівняльно-правовий, формально-юридичний, прогностичний. Застосування діалектичного методу дало змогу дослідити суспільні відносини у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України у їх єдності та взаємозв'язку, виявити закономірності їх розвитку, а також розглянути динаміку розвитку законодавства у цій сфері (розділи 1, 2, 3). За допомогою формально-логічного методу проаналізовано норми чинного законодавства, які регулюють забезпечення пожежної безпеки в лісах України, та виявлено особливості застосування адміністративної відповідальності (підрозділи 2.1, 2.3, 3.2, 3.3, 4.2). Метод аналізу та синтезу використовувався при з'ясуванні особливостей та тенденцій сучасного стану пожежної безпеки в лісах України (підрозділи 1.1, 1.3). Застосування системно-структурного методу дозволило дослідити складові механізму забезпечення пожежної безпеки в лісах України та розкрити їх зміст (розділи 2, 3). Порівняльно-правовий метод покладено в основу порівняльного аналізу законодавства зарубіжних держав у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах, що дозволило виявити позитивний досвід адміністративно-правового забезпечення у цій сфері (підрозділ 4.1). Формально-юридичний метод дозволив здійснити аналіз дієвості та узгодженості законів та підзаконних актів у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України та виявити цілу низку правових колізій та неточностей (підрозділи 1.1, 2.1, 3.2, 3.3, 4.2). Застосування прогностичного методу дало можливість дослідити наслідки прийняття пропозицій з удосконалення чинного законодавства та внесення змін до системи вітчизняних нормативно-правових актів (підрозділи 1.1, 2.3, 3.2, 3.3, 4.3). З урахуванням наукової теорії «місця людини в безпеці життєдіяльності» представлено авторську концепцію забезпечення пожежної безпеки в лісах України та сформовано власне бачення комплексного, багаторівневого характеру системи адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України (підрозділи 1.2, 4.2, 4.3).

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є першим у вітчизняній юридичній науці комплексним науковим дослідженням теоретико-методологічних засад адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України, що спрямоване на вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Наукова новизна одержаних результатів знаходить свій прояв у теоретичних положеннях і висновках, які виносяться на захист:

*вперше:*

– запропоновано проєкт Концепції адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України, в якій означено ризики і загрози глобального та національного характеру у досліджуваній сфері й подано

пропозиції щодо удосконалення забезпечення пожежної безпеки в лісах України за чотирма напрямками: управлінським (стратегічним), правовим, організаційним (тактичним), інформаційно-роз'яснювальним, та сформовано власне бачення комплексного, багаторівневого характеру системи адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах, представлене: 1) на загальнодержавному рівні – необхідністю розроблення і прийняття Стратегії сталого розвитку лісових ресурсів України і Стратегії забезпечення пожежної безпеки (з виокремленням окремого структурного елементу щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах) та Програми її реалізації, затвердженої на рівні Кабінету Міністрів України; 2) на регіональному рівні – Комплексною регіональною програмою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, затвердженою рішенням обласних рад; 3) на місцевому рівні – Комплексним планом попередження та ліквідації лісових пожеж; 4) на локальному рівні – наказами директорів лісгоспів про затвердження мобілізаційно-оперативних планів ліквідації лісових пожеж та взаємодії між суміжними лісокористувачами й підрозділами Державної служби України з надзвичайних ситуацій; про створення добровільних пожежних дружин та низкою інших;

– обґрунтовано необхідність формування адміністративно-правового механізму забезпечення пожежної безпеки в лісах України як системного утворення, до структури якого включено: правову, організаційну та інституційну складові. Адміністративно-правове забезпечення пожежної безпеки в лісах запропоновано розглядати у широкому і вузькому розумінні. У широкому – як механізм адміністративно-правового упорядкування суспільних відносин у сфері пожежної безпеки в лісах, його юридичне закріплення, охорона, реалізація та удосконалення. У вузькому – як сукупність організаційних і нормативно-правових засобів, які використовуються уповноваженими органами публічної влади з метою: дотримання високого рівня ефективності у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах; дотримання відповідних прав та інтересів особи, суспільства і держави; налагодження ефективної взаємодії й координації уповноважених суб'єктів у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах, попередження ризиків виникнення лісових пожеж і загроз їх поширення; реалізації ефективної та дієвої просвітницької діяльності;

– адміністративно-правове забезпечення пожежної безпеки в лісах розглянуто як складову окремого інституту особливої частини адміністративного права, та запропоновано концептуальну ієрархічну модель, яка обґрунтовує взаємозалежність окремих її рівнів: від ширшого до вузького: національної безпеки – екологічної безпеки – пожежної безпеки – пожежної безпеки в екосистемах – пожежної безпеки в лісах. Не зважаючи на те, що пожежна безпека прямо законодавцем не визначена як складова національної безпеки, доведено, що «пожежна безпека в лісах» як невід'ємна складова «пожежної безпеки» та «екологічної безпеки» є елементом «національної безпеки»;

– на основі аналізу взаємозв'язку та ієрархії понять: «національна безпека» – «екологічна безпека» – «пожежна безпека» – «забезпечення пожежної



безпеки» – «система забезпечення пожежної безпеки в лісах» – «механізм забезпечення пожежної безпеки в лісах» та їх змісту встановлено, що саме ці категорії мають бути системно-формуючими факторами у побудові нормативних засобів адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України;

– запропоновано комплексний підхід до дослідження інституційної складової адміністративно-правового механізму забезпечення пожежної безпеки в лісах України, який ґрунтується на структурно-функціональному та структурно-організаційному підходах дослідження, що дозволило сформувати авторську систематизацію органів публічної влади у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України, до яких віднесено органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції; серед органів спеціальної компетенції виокремлено: органи галузевої компетенції та органи функціональної компетенції. Доведено, що система суб'єктів у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах є сукупністю загальних та спеціальних органів і осіб, що на принципах субординації, координації та реординації взаємодіють між собою з метою забезпечення пожежної безпеки в лісах;

– аргументовано доцільність розроблення та прийняття: 1) на виконання ч. 1 ст. 61 Кодексу цивільного захисту України, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона», Положення про пожежно-рятувальні підрозділи (відомчу пожежну охорону) Державного агентства лісових ресурсів України, на рівні наказу профільного міністерства на основі Типового положення про відомчу пожежну охорону, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України; 2) на рівні Міністерства внутрішніх справ України «Кодексу честі добровільного пожежного України» та «Програми залучення громадськості до роботи із запобігання пожежам», яка б передбачала розширення сфери впливу пожежних добровольців; 3) на рівні наказу профільного міністерства/ Державного агентства лісових ресурсів України Положення про громадського лісового інспектора; 4) Статуту дій при виникненні лісової пожежі пожежних підрозділів Державного агентства лісових ресурсів України, затвердженого наказом Державного агентства лісових ресурсів України та погодженого з Державною службою України з надзвичайних ситуацій, з розробленими структурними елементами;

– запропоновано доповнення норми п. 32 ст. 2 Кодексу цивільного захисту України наступною редакцією: «пожежа – неконтрольований процес впливу вогню та його наслідків на живі організми, людину та навколишнє природне середовище, що призводить до фізичних, майнових, соціальних, економічних та екологічних втрат»;

*удосконалено:*

– понятійно-категоріальний апарат у сфері адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах шляхом формулювання авторського визначення понять: «безпека», «пожежна безпека у лісових масивах», «забезпечення пожежної безпеки в лісах», «система забезпечення пожежної

безпеки в лісах», «механізм забезпечення пожежної безпеки в лісах», «наслідки лісових пожеж»;

– організаційні засади забезпечення пожежної безпеки в лісах України, які запропоновано розглядати через комплексну систему взаємопов'язаних практичних заходів та представлено у вигляді двох груп: попереджувальні безпекові заходи та фактичні безпекові заходи. До першої групи віднесено: 1) облік кількості та масштабів лісових пожеж; 2) аналіз причин виникнення пожеж у лісах; 3) оцінку природної пожежної небезпеки в лісах; 4) планування профілактичних та попереджувальних заходів виникнення пожеж у лісах; 5) моніторинг лісів; 6) реалізацію профілактичних та попереджувальних заходів виникнення пожеж у лісах; 7) контроль за реалізацією профілактичних та попереджувальних заходів виникнення пожеж у лісах. До другої: 1) виявлення пожеж у лісах; 2) прогнозування параметрів лісової пожежі; 3) розроблення плану гасіння лісової пожежі; 4) гасіння пожеж у лісах;

– систему норм адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах шляхом пропозиції розроблення й прийняття: 1) вітчизняної Стратегії сталого розвитку лісових ресурсів з виокремленням розділу щодо визначення інструментарію, спрямованого на підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки в лісах; Плану реалізації зазначеної Стратегії з окресленням конкретних заходів, спрямованих на підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки в лісах; 2) спільного Наказу Державного агентства лісових ресурсів України/профільного міністерства України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій/Міністерства внутрішніх справ України щодо затвердження Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Державного агентства лісових ресурсів України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Міністерства внутрішніх справ України під час гасіння лісових пожеж, який би відповідав сучасній системі профільних органів виконавчої влади та враховував специфіку їх взаємодії при ліквідації лісових пожеж; 3) передбачення функціонування нової «Державної природоохоронної служби України», запропонованої наразі лише у межах Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні, як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом із підпорядкуванням безпосередньо Кабінету Міністрів України під назвою «Державна природоохоронна інспекція України», оскільки основна функція інспекцій полягає саме у здійсненні контрольно-наглядових функцій, а служб – у наданні адміністративних послуг;

– систему норм адміністративно-правового забезпечення в частині чіткого закріплення правил щодо реалізації пожежної безпеки в лісах та більш детального врегулювання відповідної діяльності профільних служб у цілому та їх взаємодії, зокрема. З'ясовано, що рівень адміністративної відповідальності за порушення у сфері пожежної безпеки в лісах України є досить низьким та неспівставним зі шкодою, нанесеною самим правопорушенням; сформовано пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства у контексті підвищення рівня адміністративної відповідальності за порушення у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах; запропоновано внесення змін до системи

чинного вітчизняного законодавства, а саме: Закону України «Про національну безпеку України»; Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»; Лісового кодексу України; Кодексу цивільного захисту України; Правил пожежної безпеки в лісах України; Положення про державну лісову охорону; Положення про службу державної охорони природно-заповідного фонду України; Положення про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій; Статуту дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під час гасіння пожеж; Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Державного агентства лісових ресурсів України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Міністерства внутрішніх справ України під час гасіння лісових пожеж; Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України.

*дістало подальшого розвитку:*

– дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України, а саме, виділення низки його етапів, що дозволило: на першому (емпіричному) етапі здійснити глибокий науковий аналіз джерел предмета дослідження з урахуванням динаміки нормативно-правового регулювання; на другому – провести системний аналіз понятійно-категоріального апарату, сформулювати ланцюжок «безпекових» категорій та окреслити їх взаємозв'язок у розрізі дослідження; на третьому – систематизувати результати дослідження, узагальнити запропоновані висновки, сформулювати власні авторські пропозиції, вивчити зарубіжний досвід та розробити авторську модель концепції адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України;

– розуміння адміністративної відповідальності за порушення правил пожежної безпеки в лісах, що розглядається як окрема складова підінституту адміністративної відповідальності за порушення норм лісового законодавства та полягає у застосуванні з боку держави в особі уповноважених нею органів до правопорушника, який вчинив діяння, що посягають на встановлений порядок забезпечення пожежної безпеки в лісах, заходів адміністративного примусу;

– аналіз стану нормативно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України на рівні органів спеціальної компетенції, що дозволило: 1) з'ясувати, що відповідна регламентація здійснюється нормативно-правовими актами, прийнятими, насамперед, Державним агентством лісових ресурсів України та Державною службою України з надзвичайних ситуацій, як центральними органами виконавчої влади, до повноважень яких безпосередньо відноситься відповідна діяльність, так і нормативно-правовими актами, прийнятими на рівні профільних міністерств, які координують та спрямовують діяльність зазначених центральних органів виконавчої влади; 2) виявити суттєві недоліки нормативного забезпечення пожежної безпеки в лісах України на рівні органів галузевої компетенції та значно вищий рівень такого забезпечення на рівні органів функціональної компетенції;

– обґрунтування доцільності підпорядкування Державного агентства лісових ресурсів України Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України, виходячи у тому числі й з того, що ст. 77 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка безпосередньо передбачає відповідальність за порушення правил пожежної безпеки в лісах, розміщена у главі 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини», а не у главі 9 «Адміністративні правопорушення у сільському господарстві, порушення ветеринарно-санітарних правил»;

– наукові розвідки проблематики правового забезпечення пожежної безпеки в лісах, які розташовуються на радіаційно-ураженій території через аварію на ЧАЕС, що обумовлено: високими потенційними ризиками на цій території через активізацію радіоактивних речовин, осілих на лісових насадженнях, що при горінні піднімаються угору, мігрують на значні відстані та призводять до значного перевищення їх кількості у повітрі; неможливістю направлення наземних сил до осередків вогню;

– наукові підходи щодо розуміння організації державного контролю у сфері лісових відносин та його суттєвих недоліків, які, не зважаючи на низку прийнятих нормативно-правових актів щодо реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, у цілому та у лісовій галузі зокрема, все ще є присутніми та обумовленими, насамперед, дублюванням та розпорошенням зазначених функцій між різними відомствами та наділенням контролюючими повноваженнями посадових осіб, основна функція яких зосереджена саме на реалізації державної політики у цій же сфері;

– аксіологічне розуміння функції щодо реалізації пожежної безпеки в лісах як частини функції держави із забезпечення цивільного захисту, що здійснюється з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про національну безпеку України»; системи суб'єктів у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах (серед яких і система цивільного захисту, органи, що формують і реалізують політику у лісовій галузі, місцеві органи управління, свідомі громадськості та добровільні протипожежні формування) – як складової частини системи забезпечення національної безпеки, що може бути ефективною тільки у разі комплексного застосування заходів політичного, еколого-економічного, правового та інженерно-технічного характеру, оскільки передбачає собою реалізацію цілого комплексу міжвідомчих та міжінституціональних заходів спільної діяльності уповноважених на її реалізацію суб'єктів та ефективну їх взаємодію на різних рівнях;

– обґрунтування наявності цілої низки недоліків у діяльності добровільних протипожежних підрозділів, не зважаючи на прийняті: у 2013 р. Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони», якою регламентовано юридичний механізм створення таких формувань; у 2017 р. Розпорядження Кабінету Міністрів

України «Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій», яким передбачено: поетапне реформування профільного органу у сфері пожежної безпеки та становлення «пожежного-добровольця» як ключової фігури у сфері забезпечення пожежної безпеки; наділення органів місцевого самоврядування, у контексті реформи децентралізації, суттєвими повноваженнями у сфері пожежної безпеки, зокрема, шляхом виведення з прямого державного підпорядкування деяких підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій;

– дослідження особливостей нормативного регулювання організації взаємодії суб'єктів забезпечення пожежної безпеки в лісах України, що дозволило виявити: розгалуженість та доволі широку підвідомчість системи органів у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України; недоліки нормативно-правового регулювання взаємодії суб'єктів забезпечення пожежної безпеки в лісах України та організації такої діяльності;

– подальший розвиток системи забезпечення пожежної безпеки у вітчизняних лісових масивах, як ми вбачаємо з аналізу досвіду формування системи суб'єктів пожежної безпеки в переважній більшості країни Європи та США, що має ґрунтуватися на формуванні системи місцевих добровільних пожежних підрозділів, підготовкою яких, на наш погляд, має опікуватись Державна служба України з надзвичайних ситуацій, а матеріально-технічним забезпеченням, розробленням системи пільг та формуванням авторитету відповідної діяльності – місцева влада, а саме, новосформовані об'єднані територіальні громади;

– наукові підходи щодо доцільності застосування «інтегрованого управління вогнем в природних екосистемах», що впроваджується у США та низці інших країн, і дозволяють виділити декілька перспективних напрямів «управління лісовими пожежами»: перший – стосується так званих «поганих» пожеж (руйнівних верхових пожеж, пожеж на відкритих радіаційно-забруднених територіях, на території бойових дій, неконтрольованих сільськогосподарських палів); другий – «корисних» пожеж («контрольованих палів»), що, зокрема, дозволяють знизити рівень пожежної небезпеки та сприяють природному відновленню лісів;

– положення про те, що відсутність затверджених стратегічних документів з розвитку лісового сектору унеможливорює формування прогнозованої державної політики, а отже, створює неврегульованість організаційно-правової структури управління у сфері лісових відносин у цілому та знижує ефективність забезпечення пожежної безпеки в лісах зокрема; а тривале підпорядкування Державного агентства лісових ресурсів України Міністерству аграрної політики та продовольства України, а не Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України, створювало цілу низку неузгодженостей та протиріч у формуванні стратегічних позицій розвитку відносин у лісовій галузі;

– виокремлення комплексу основних проблемних правових аспектів у забезпеченні ефективності пожежної безпеки в лісових масивах, до яких віднесено: багатовідомче управління лісами; управлінську розбалансованість

лісової галузі; недостатнє фінансування лісової галузі у цілому та проведення комплексу необхідних протипожежних заходів зокрема; технологічну та моральну застарілість протипожежного обладнання; правовий нігілізм лісокористувачів;

– проблемні аспекти, неузгодженості та юридичні колізії адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України, що дозволило розробити та сформулювати пропозиції щодо його удосконалення як на законодавчому рівні, так і на рівні Кабінету Міністрів України, профільних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у: науково-дослідній сфері – як підґрунтя для подальших наукових розробок із досліджуваної проблематики (акт впровадження Національного університету біоресурсів і природокористування України; акт впровадження Приватної установи «Науково-дослідний інститут публічного права; акт впровадження Національної академії внутрішніх справ); правотворчій діяльності – сформульовані висновки і пропозиції враховані як при розробленні проєктів відповідних нормативно-правових актів, так і проведенні їх правової експертизи (акт впровадження Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення; акт впровадження Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності; акт впровадження Департаменту з питань правосуддя та національної безпеки Міністерства юстиції України); правозастосовній діяльності – для покращення діяльності суб'єктів, що здійснюють управління та регулювання у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України чи безпосередньо реалізують такі функції (акт впровадження ДП «Володимирівське лісове господарство» Миколаївського обласного управління лісового та мисливського господарства Державного агентства лісових ресурсів України; акт впровадження Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у м. Києві); навчальному процесі – при викладанні дисциплін «Адміністративне право» і «Адміністративна діяльність» та підготовці відповідних навчально-методичних матеріалів (акти впровадження Національного університету біоресурсів і природокористування України, Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя, Національної академії внутрішніх справ).

**Особистий внесок здобувача.** Роботу виконано здобувачем самостійно. Положення та висновки, що викладені в дисертації та складають її наукову новизну, розроблено автором особисто. У співавторстві з В. І. Курилом опубліковано наукову статтю «Current status of forest fire safety: features and trends», в якій здобувачем розроблено загальну концепцію статті, здійснено аналіз сучасного стану пожежної безпеки в лісах, сформульовано висновки. В науковій статті у співавторстві з Н. Ю. Помянською «Окремі аспекти адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері пожежної безпеки в лісах України» автором дисертації розроблено загальну структуру статті, здійснено аналіз змісту адміністративної відповідальності за правопорушення

у сфері пожежної безпеки в лісах України, сформульовано висновки. У колективній монографії «Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти» здобувачу належить авторський розділ: «Шляхи побудови ефективних державних інституцій: складові визначення вектору руху країни». Наукові ідеї та розробки, що належать співавторам, у дисертації не використовувалися. Наукові положення і результати, які виносилися на захист у кандидатській дисертації здобувача, повторно на захист не виносяться.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення дисертаційного дослідження апробовано на: Міжнародній науково-практичній конференції «Теорія і практика сучасної правотворчої та правозастосовної діяльності» (м. Харків, 2012 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Правова система України в умовах державних реформаційних процесів сьогодення» (м. Ужгород, 2012 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Юридична наука: нові ідеї та концепції» (м. Запоріжжя, 2012 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасне право творення: питання теорії та практики» (м. Дніпропетровськ, 2013 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Правові системи суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку» (м. Львів, 2013 р.); Міжнародній науковій конференції «Біоресурси і біобезпека навколишнього природного середовища: проблеми і перспективи» (м. Київ, 2013 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Стан та перспективи розвитку юридичної науки» (м. Дніпропетровськ, 2015 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства» (м. Харків, 2015 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Виклики XXI століття та їхнє вирішення в лісовому комплексі й довкіллі» (м. Київ, 2015 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми наук про життя та природокористування» (м. Київ, 2015 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні» (м. Запоріжжя, 2016 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів, 2016 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні» (м. Одеса, 2016 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми лісового сектору та садово-паркового господарства» (м. Київ, 2016 р.); Всеукраїнському форумі вчених-адміністративістів «Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу» (м. Запоріжжя, 2016 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Ресурсозберігаючі технології та їх права і економічна характеристика в сільськогосподарському виробництві» (м. Київ, 2016 р.); V Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні тенденції розвитку національного законодавства» (м. Київ, 2016 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення» (м. Запоріжжя, 2017 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні» (м. Харків, 2017 р.); IV Міжнародній

науково-практичній конференції «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України» (м. Одеса, 2017 р.); II Всеукраїнській науково-практичній конференції «Адаптація правової системи України до права європейського союзу: теоретичні та практичні аспекти» (м. Полтава, 2017 р.); Всеукраїнській науковій інтернет-конференції, присвяченій 120-річчю Університету «Актуальні проблеми публічного права» (м. Київ, 2018 р.); IV Міжнародній науково-практичній конференції молодих вчених «Актуальні проблеми наук про життя та природокористування» (м. Київ, 2018 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Цілі сталого розвитку третього тисячоліття: виклики для університетів наук про життя» (м. Київ, 2018 р.); круглому столі «Роль держави та громадського сектору в соціальній адаптації переміщених осіб із зони агресії РФ та учасників АТО» (м. Київ, 2018 р.).

**Публікації.** Основні результати дисертаційного дослідження викладено в 56 публікаціях, з яких монографія, розділ у колективній монографії, 11 статей у наукових фахових виданнях України, 6 статей у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних, 8 статей у наукових виданнях інших держав, 4 статті в інших наукових виданнях та 25 тез наукових доповідей.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається з анотації, вступу, чотирьох розділів, які об'єднують дванадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 586 сторінок. Список використаних джерел налічує 608 найменувань.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, вказано на зв'язок роботи з науковими планами, поставлено мету, завдання, визначено об'єкт, предмет і методологію дослідження, розкрито новизну, наукове й практичне значення одержаних результатів, вказано на їхню апробацію та публікації автора з теми дисертації.

Розділ 1 **«Теоретико-правова характеристика забезпечення пожежної безпеки в лісах України»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Адміністративно-правовий зміст правовідносин у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України»* адміністративно-правове забезпечення пожежної безпеки в лісах розглянуто як складову окремого інституту особливої частини адміністративного права, у межах ієрархічної композиції, яка обґрунтовує взаємозалежність окремих її рівнів: від ширшого до вузького: національної безпеки – екологічної безпеки – пожежної безпеки – пожежної безпеки в екосистемах – пожежної безпеки в лісах.

Адміністративно-правове забезпечення пожежної безпеки в лісах запропоновано розглядати у широкому і вузькому розумінні. У широкому – як механізм адміністративно-правового упорядкування суспільних відносин у сфері пожежної безпеки в лісах, його юридичне закріплення, охорона, реалізація та удосконалення. У вузькому – як сукупність організаційних і нормативно-правових засобів, які використовуються уповноваженими



органами публічної влади з метою: дотримання високого рівня ефективності забезпечення пожежної безпеки в лісах; дотримання прав та інтересів особи, суспільства і держави; налагодження ефективної взаємодії та координації уповноважених суб'єктів з питань забезпечення пожежної безпеки в лісах та уникнення ризиків і загроз та подолання їх поширення; реалізації дієвої та ефективної просвітницької діяльності.

Не зважаючи на те, що пожежна безпека прямо законодавцем не визначена як складова національної безпеки, доведено, що «пожежна безпека в лісах» як невід'ємна складова «пожежної безпеки» та «екологічної безпеки» є елементом «національної безпеки». Запропоновано ч. 4 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» викласти у наступній редакції: «Державна політика у сферах національної безпеки і оборони є невіддільною від воєнної, зовнішньополітичної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України та інших видів національних безпек».

На основі аналізу взаємозв'язку та ієрархії понять: «національна безпека» – «екологічна безпека» – «пожежна безпека» – «забезпечення пожежної безпеки» – «система забезпечення пожежної безпеки в лісах» – «механізм забезпечення пожежної безпеки в лісах» та їх змісту встановлено, що саме ці категорії мають бути системно-формуючими факторами у побудові нормативних засобів адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

У підрозділі 1.2 *«Теоретико-методологічні засади дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України»* методологію дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України обрано, виходячи з поставлених предмета, об'єкта, завдань та мети. Використана у даному дослідженні методологія зумовлює застосування як загальнонаукових, так і спеціальних методів. Дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України проведено з урахуванням низки етапів. На першому (емпіричному) етапі здійснено глибокий науковий аналіз джерел предмета дослідження з урахуванням динаміки нормативно-правового регулювання. На другому етапі реалізовано системний аналіз понятійно-категоріального апарату, сформовано ланцюжок «безпекових» категорій та окреслено їх взаємозв'язок у розрізі дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України. Третій етап присвячено систематизації результатів дослідження, узагальненню запропонованих висновків, формуванню власних практичних пропозицій щодо оптимізації адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України, окресленню проблем та досягнень відповідного зарубіжного досвіду та розробленню авторської моделі концепції адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

Зауважено, що застосування методології дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України опосередковане міжгалузевим комплексним характером наукової роботи. Відтак, структура методології дослідження пізнання проблематики адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України має враховувати такі аспекти як:

дослідження закономірностей функціонування правових явищ, що перебувають на перетині наук (філософії, права, лісівничої науки, пірології, державного управління, економіки, адміністрування, безпеки життєдіяльності) та аналіз тих закономірностей, які формують, подеколи крихкі, межі між внутрішньо правовими галузями в рамках означеної проблематики (зокрема, адміністративного, екологічного, лісового, міжнародного, кримінального, господарського права).

У підрозділі 1.3 *«Сучасний стан пожежної безпеки в лісах України як підстава посилення її правового забезпечення»* окреслено сукупність основних чинників, що дозволяють стверджувати про необхідність посилення рівня правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України. Так, на основі звітних даних Державної служби статистики України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Державного агентства лісових ресурсів України здійснено аналіз інформації щодо кількості, площі та динаміки лісових пожеж на території України. З'ясовано, що протягом більше ніж десяти років спостерігаємо стрімко зростаючий рівень пожежної небезпеки в лісах України, про що свідчить динаміка чисельності та масштабів лісових пожеж, що має стійку тенденцію. Окрім того, глобальні кліматичні зміни, стрімке зростання температури повітря, катастрофічне зниження рівня опадів, значна частка хвойних порід у структурі деревного фонду України, тривалі бойові дії та значна площа радіоактивно забруднених лісів суттєво підвищують ризики та загрози лісових пожеж на території нашої держави.

Проведено детальний порівняльний аналіз звітних даних різних уповноважених органів щодо статистики лісових пожеж, починаючи з 2007 р., що дозволило констатувати подання дещо викривленої інформації щодо кількості та масштабів таких пожеж на території нашої держави, зокрема, Державною службою статистики України, яка зосереджує відповідну інформацію від усіх уповноважених суб'єктів, що здійснюють управління чи користування землями лісового фонду, та визначити необхідність у посиленні рівня правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

Здійснено аналіз окремих організаційно-правових аспектів забезпечення пожежної безпеки на вітчизняних лісових територіях, де тривають військові дії. Окреслено особливості нормативного забезпечення зазначеної діяльності та, на основі аналізу відповідних статистичних матеріалів, акцентовано увагу на підвищеному рівні небезпек виникнення лісових пожеж саме на окреслених територіях.

**Розділ 2 «Правова та організаційна складові механізму забезпечення пожежної безпеки в лісах України»** складається із трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 *«Правові засади забезпечення пожежної безпеки в лісах України»* здійснено аналіз стану нормативно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України, висвітлено проблемні аспекти, неузгодженості та певні юридичні колізії. З'ясовано, що регламентація забезпечення пожежної безпеки в лісах України здійснюється переважно нормативно-правовими актами, прийнятими, насамперед, на рівні Державного агентства лісових ресурсів України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій, як центральних

органів виконавчої влади, до повноважень яких безпосередньо відноситься відповідна діяльність. Очевидно, що система норм щодо регулювання зазначених питань потребує системного упорядкування й удосконалення та більш детального врегулювання відповідної діяльності профільних служб у цілому та їх взаємодії зокрема.

Зауважено, що, не зважаючи на те, що відповідно до ст. 86 Лісового кодексу України, перелік протипожежних та інших заходів, вимоги щодо складання планів цих заходів визначаються центральними органами виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства, яким до 2019 р. було Міністерство аграрної політики та продовольства України, жодний з основних нормативно-правових актів, які безпосередньо стосуються забезпечення пожежної безпеки в лісах України, зокрема, тих, що визначають протипожежні та інші заходи, не прийнятий на рівні зазначеного міністерства. Наразі ж, основні відомчі нормативно-правові акти, які регламентують питання забезпечення пожежної безпеки в лісах, а саме: Правила пожежної безпеки в лісах України та Положення про лісові пожежні станції, затверджені ще Наказом Державного комітету лісового господарства України – органом, який вже ліквідований близько десяти років.

Аргументовано необхідність у зміні нормативно-правового акту, який встановлює основні вимоги щодо забезпечення пожежної безпеки у вітчизняному лісовому фонді – Правил пожежної безпеки в лісах України, як з позиції відповідності чинному законодавству й технологічному розвитку, так і з підстав винесення прийняття зазначених правил на більш вищій та більш вагомій міжгалузевий рівень, а саме, центральний орган виконавчої влади, який наразі формує політику держави у відповідній галузі (лісівничій), і центральний орган виконавчої влади, який формує політику держави у відповідній сфері (протипожежній). Така позиція ґрунтується у тому числі й на аналізі нещодавно спільно прийнятих галузевих Правил пожежної безпеки на рівні Міністерства внутрішніх справ України та інших профільних центральних органів виконавчої влади.

Окреслено необхідність проведення лісопожежного районування лісового фонду України на підставі аналізу горимості та відповідного нормативного закріплення системи довготривалих протипожежних заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків виникнення лісових пожеж.

У підрозділі 2.2 *«Організаційні засади забезпечення пожежної безпеки в лісах України»* на основі аналізу спеціальних нормативно-правових актів та наукової літератури, організаційні засади забезпечення пожежної безпеки в лісах України розглянуто через комплексну систему взаємопов'язаних організаційних заходів, які, у свою чергу, поділяємо на дві групи: попереджувальні безпекові заходи та фактичні безпекові заходи, які є взаємозв'язаними, і, не зважаючи на те, що слідує один за одним, часто є невіддільними або паралельними. Відповідно, до першої групи відносимо: облік кількості та масштабів лісових пожеж; аналіз причин виникнення пожеж у лісах; оцінку природної пожежної небезпеки в лісах; планування профілактичних та попереджувальних заходів виникнення пожеж у лісах;

моніторинг лісів; реалізацію профілактичних та попереджувальних заходів виникнення пожеж у лісах; контроль за реалізацією профілактичних та попереджувальних заходів виникнення пожеж у лісах. До другої: виявлення пожеж у лісах; прогнозування параметрів лісової пожежі; розроблення плану гасіння лісової пожежі; гасіння пожеж у лісах. Здійснено аналіз окреслених заходів та означено особливості їх реалізації на сучасному етапі.

Підкреслено, що масштабні лісові пожежі, що все ще завдають значної шкоди нашій державі, засвідчили наявність певних недоліків при проведенні профілактичних та попереджувальних протипожежних заходів, реагуванні на виявлені загорання та взаємодії при ліквідації пожеж. Нині актуальним залишається: розроблення ефективних методик протипожежної культури населення; створення сучасних методів прогнозування настання пожежо-небезпечного сезону в лісах на основі комплексного підходу; розроблення сучасної математичної моделі прогнозування розвитку й поширення лісових пожеж.

У підрозділі 2.3 *«Особливості адміністративної відповідальності за порушення правил протипожежної безпеки в лісах України»* адміністративну відповідальність за порушення правил пожежної безпеки в лісах розглянуто як окрему складову підінституту адміністративної відповідальності за порушення норм лісового законодавства, що полягає у застосуванні з боку держави, або уповноважених нею органів до правопорушника, який вчинив діяння, що посягають на встановлений порядок забезпечення пожежної безпеки в лісах, заходів адміністративного примусу.

Зауважено, що порушення правил пожежної безпеки в лісах є суміжним правопорушенням як правил пожежної безпеки, так і екологічних норм у цілому і структурно міститься у главі 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Виходячи, у тому числі, і з розгляду структури Кодексу України про адміністративні правопорушення, зокрема того, що ст. 77, яка безпосередньо передбачає відповідальність за порушення правил пожежної безпеки в лісах, розміщена у главі 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини», а не в главі 9 «Адміністративні правопорушення у сільському господарстві, порушення ветеринарно-санітарних правил», сформульовано висновок щодо недоцільності підпорядкування Державного агентства лісових ресурсів України Міністерству аграрної політики та продовольства України, як це було тривалий час (до кінця 2019 р.).

Окреслена необхідність: у внесенні змін до чинного законодавства, а саме, Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо нормативного урегулювання питання чіткого розмежовування адміністративної та кримінальної відповідальності за знищення чи пошкодження вогнем лісових масивів, чітко визначивши адміністративну відповідальність за діяння, що призвели до знищення чи пошкодження вогнем лісових масивів на площі до 1 га, а кримінальну – понад 1 га; у підвищенні розмірів штрафів, передбачених ст. ст. 77, 77-1, 175, 183, 188<sup>8</sup> Кодексу України

про адміністративні правопорушення; ч. 1 ст.ст. 245, 270 Кримінального кодексу України; ліквідації такого виду адміністративного стягнення як «попередження» зі ст. 175 Кодексу України про адміністративні правопорушення; вилученні з ч. 1 ст. 258 Кодексу України про адміністративні правопорушення ст. 77, оскільки санкція саме цієї статті передбачає наразі більшу мінімальну міру стягнення аніж три неоподатковувані мінімуми доходів громадян; внесенні змін до п. 10 ч. 2 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення, передбачивши серед переліку відповідних суб'єктів і працівників місцевої пожежної охорони; з метою ліквідації юридичної колізії, що міститься в ст. ст. 188<sup>8</sup> та 188<sup>16</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення – ліквідації останньої та викладенні ст. 188<sup>8</sup> в новій редакції; заміні терміну «пожежна охорона» у ч. 1 ст. 183 Кодексу України про адміністративні правопорушення на «аварійно-рятувальні формування» задля приведення до відповідності з нормами чинного законодавства тощо.

**Розділ 3 «Інституційна складова механізму забезпечення пожежної безпеки в лісах України»** складається із трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Система суб'єктів забезпечення пожежної безпеки в лісах України»* визначено основні групи органів публічної влади та організаційно-правові засади їх діяльності у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах. До таких, зокрема, віднесено: органи загальної компетенції; органи спеціальної компетенції: органи галузевої та функціональної компетенції.

До основних органів публічної влади загальної компетенції, які здійснюють управління у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах віднесено: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки і оборони України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі підрозділи.

Зазначено, що важливі функції щодо координації та спрямування діяльності органів спеціальної компетенції у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах України належать і низці міністерств, а саме: Міністерству внутрішніх справ України, Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України, донедавна – Міністерству аграрної політики та продовольства України. Особливу роль у питаннях координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, пов'язаної із забезпеченням техногенно-екологічної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій, запобіганням виникненню надзвичайних ситуацій та реагуванням на них відведено Державній, регіональним та місцевим комісіям з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій.

До основних органів галузевої компетенції у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах України віднесено Державне агентство лісових ресурсів України як центральний орган виконавчої влади, який, відповідно до положення про зазначений орган, реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства, його структурні підрозділи, зокрема Державну лісову охорону, та відповідні органи на місцях, та Службу державної охорони природно-заповідного фонду України, управління якою, відповідно

до положення про зазначену службу, з кінця 2019 р. здійснює Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України.

До системи основних органів функціональної компетенції віднесено Державну систему цивільного захисту, органи якої, відповідно, залучаються до гасіння лісових пожеж в період високої пожежної небезпеки при загрозі виникнення надзвичайної ситуації.

Підрозділ 3.2 *«Повноваження органів спеціальної компетенції у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України»* присвячено аналізу повноважень органів галузевої та функціональної компетенції у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

У пункті 3.2.1 *«Органи галузевої компетенції у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України та їх повноваження»* здійснено аналіз діяльності органів галузевої компетенції у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України на основі аналізу профільного законодавства. З'ясовано, що Державне агентство лісових ресурсів України прямо уповноважене на здійснення координаційних та управлінських функцій щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах, так і шляхом забезпечення та координації діяльності відповідного структурного підрозділу, який безпосередньо реалізує зазначену функцію (Державної лісової охорони) та лісової охорони інших постійних лісокористувачів і власників лісів.

Акцентовано увагу на тому, що питання діяльності пожежних підрозділів Державного агентства лісових ресурсів України на найвищому законодавчому рівні визначено у тому числі і Кодексом цивільного захисту України. Зокрема, наразі чинною є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона» від 5 липня 2013 р. № 397, згідно якої серед досить вузького переліку таких суб'єктів, є і Державне агентство лісових ресурсів України. Відповідно, порядок забезпечення відомчої пожежної охорони, права та обов'язки її працівників мають визначатися положенням про неї, яке затверджується відповідним міністерством на підставі Типового положення про відомчу пожежну охорону. Втім, окремого положення про відомчу пожежну охорону в структурі Державного агентства лісових ресурсів України не розроблено. Усі питання забезпечення пожежної безпеки на рівні лісової галузі закріплено відомчими нормативно-правовими актами, а саме, Правилами пожежної безпеки в лісах України та Положенням про лісові пожежні станції.

Зауважено, що навіть у Положенні про державну лісову охорону, в Додатку до якого наведено перелік посадових осіб Держлісоохорони, зазначено лише дуже обмежений перелік осіб саме у сфері забезпечення пожежної безпеки, та, на відміну від Положення про службу державної охорони природно-заповідного фонду України, де передбачені посади пожежного (респіраторника) та спостерігача-пожежного, такі важливі посади у Державному агентстві лісових ресурсів України є відсутніми. Окрім того, норми відомчого наказу «Про затвердження Положення про лісові пожежні станції» не зобов'язують керівників лісгоспів брати «лісівників-пожежників» до себе на роботу у якості

окремої штатної одиниці. Такі працівники здійснюють функції відомчих пожежників здебільшого на громадських засадах.

Підсумовано, що результати аналізу законодавства, насамперед, в частині правової регламентації місця та ролі Державного агентства лісових ресурсів України та його структурного підрозділу – Держлісохорони, свідчать про недосконалість правового поля в реалізації функції із забезпечення пожежної безпеки в лісах, а правові норми щодо регулювання зазначених питань потребують системного упорядкування та удосконалення.

У пункті 3.2.2 *«Органи функціональної компетенції як суб'єкти забезпечення пожежної безпеки в лісах України»* здійснено аналіз діяльності органів функціональної компетенції у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України. Визначено, що постійно діючими органами управління цивільного захисту на державному рівні є Кабінет Міністрів України, Державна служби України з надзвичайних ситуацій, а також центральні органи виконавчої влади, що створюють функціональні підсистеми, та підрозділи з питань цивільного захисту у складі їх апаратів. Координаційними ж органами державної системи цивільного захисту є: комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій і спеціальні комісії з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, що утворюються для координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення і територій, запобіганням і реагуванням на надзвичайні ситуації. Окрім того, відповідно до ст. 76 Кодексу цивільного захисту України, для безпосередньої організації і координації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації утворюється штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, який є робочим органом керівника робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

З'ясовано, що державні пожежно-рятувальні підрозділи Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту нормотворцем віднесено до відання Державної служби України з надзвичайних ситуацій, а функція держави із забезпечення цивільного захисту нормативно увібрала в себе відповідну функцію щодо реалізації пожежної безпеки загалом та пожежної безпеки в лісах зокрема. Аргументовано, що цивільний захист забезпечується з урахуванням особливостей, визначених вже новим Законом України «Про національну безпеку України». А суб'єкти правовідносин, що існують у сфері забезпечення пожежної безпеки у цілому, утворюють собою певну систему, що є складовою частиною більш загальної системи – системи забезпечення національної безпеки.

Аналіз прийнятого у 2017 р. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій» дозволив з'ясувати низку новел в діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій, зокрема: поетапне реформування профільного органу у сфері пожежної безпеки та формування пожежного-добровольця як ключової фігури у сфері забезпечення пожежної безпеки; наділення органів місцевого самоврядування, у контексті реформи децентралізації, суттєвими повноваженнями у сфері пожежної безпеки, зокрема,

шляхом виведення з прямого державного підпорядкування деяких підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Відзначено, що затвердження окремо Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та Статуту дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під час гасіння пожеж у 2018 р. наказом Міністерства внутрішніх справ України № 340 замість попереднього, вже не чинного Статуту № 575 від 13 березня 2012 р., затвердженого наказом вже не діючого органу – Міністерства з надзвичайних ситуацій України, є суттєвим поступом на шляху удосконалення, у тому числі адміністративно-правових засад забезпечення пожежної безпеки в лісах України. Так, даний нормативно-правовий акт, на основі нового вітчизняного законодавства, сучасного матеріально-технічного оснащення та з урахуванням новітнього міжнародного досвіду детально регламентує систему організації та зміст дій органів управління та відповідних підрозділів служби цивільного захисту під час гасіння пожеж, виокремлюючи, зокрема, у 66 підрозділ II розділу «Гасіння лісових пожеж» особливості ліквідації масштабних загорянь в лісових масивах з чітким визначенням управлінської компоненти.

У підрозділі 3.3 *«Особливості організації взаємодії суб'єктів забезпечення пожежної безпеки в лісах України»* визначено, що особливістю виокремленої системи органів у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України є їх розгалуженість та доволі широка підвідомчість. Відтак, ефективність забезпечення пожежної безпеки в лісах залежить, насамперед, від злагодженої співпраці та ефективної взаємодії означеної системи органів, особливо на рівні органів спеціальної компетенції.

Аргументовано, що ефективність забезпечення взаємодії уповноважених органів та організацій у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах реалізується зокрема і шляхом здійснення спільних перевірок виконання комплексу профілактичних протипожежних заходів в лісах перед початком пожежонебезпечного весняно-літнього періоду та готовності формувань і техніки для ліквідації лісових пожеж підрозділами Державної служби України з надзвичайних ситуацій та працівниками підрозділів обласного управління лісового та мисливського господарства. Серед основних недоліків визначено: надзвичайно повільний процес формування підрозділів добровільної пожежної охорони у сільській місцевості; неналежний рівень виділення коштів на утримання підрозділів місцевої пожежної охорони; повна відсутність в деяких населених пунктах підрозділів місцевої пожежної охорони; технологічно та морально застарілий парк пожежної техніки.

З'ясовано, що основним нормативно-правовим актом в організації взаємодії уповноважених державних органів вже на стадії гасіння лісових пожеж є Інструкція про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Державного комітету лісового господарства України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Міністерства надзвичайних ситуацій України під час гасіння лісових пожеж, затверджена спільним наказом Державного комітету лісового господарства України



та Міністерства надзвичайних ситуацій України від 12 березня 2007 р. № 89/132. Її аналіз, як і більшості нормативно-правових актів, прийнятих на рівні центрального органу виконавчої влади у лісовому секторі, у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах України, на жаль, повсякчас оперує вже не чинними чи то нормативно-правовими актами, чи то органами, які відповідальні за ті чи інші функції у розрізі досліджуваного питання. Зокрема, Державний комітет лісового господарства України і Міністерство надзвичайних ситуацій України, як органи, на рівні яких затверджена дана інструкція, ще наприкінці 2010 р. у зв'язку з прийняттям Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» були реорганізовані у інші органи.

Доведено, що «забезпечення пожежної безпеки в лісах України» – функція держави, яка може бути реалізована лише на міжвідомчому рівні, із залученням як державних, самоврядних і громадських органів, та полягає як у попередженні, так і ліквідації лісових пожеж та таких, що можуть до них призвести. Ефективність роботи того чи іншого органу залежить, насамперед, від широкої та детальної регламентації діяльності у цілому. Відтак, є нагальна необхідність у прийнятті низки спільних нормативно-правових актів (міжвідомчих інструкцій), зокрема щодо регулювання взаємодії державної пожежної охорони і підрозділів добровільної пожежної охорони між собою, з населенням та у питаннях забезпечення пожежної безпеки у лісових масивах – з Держлісоохороною.

**Розділ 4 «Напрями подальшого удосконалення адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України»** складається із трьох підрозділів.

У підрозділі 4.1 *«Досвід зарубіжних держав у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах»* йдеться про те, що, зважаючи на масштабні, з кожним роком зростаючі, лісові пожежі, що все активніше поширюються по всьому світу, та значні негативні наслідки на тривалий період для усієї світової екосистеми, перед фахівцями та науковим співтовариством постає відповідальне завдання щодо формування дієвої системи протидії лісовим пожежам. Ефективність такої роботи лежить, насамперед, у розрізі імплементації вдалого зарубіжного досвіду, міждержавної співпраці, та злагодженої міжінституційної взаємодії.

Аналіз досвіду формування системи суб'єктів пожежної безпеки в переважній більшості країни Європи дозволив стверджувати, що основу таких суб'єктів складають добровільні пожежні формування, які подеколи в десятки разів кількісно переважають професійні формування, фінансуються в різній мірі, а в деяких країнах – здійснюють свою діяльність лише на основі високої громадянської позиції, та створюються, переважно, в сільських та мало-чисельних міських населених пунктах, а відтак, є суб'єктами, які найперше залучаються до забезпечення пожежної безпеки в лісових масивах.

Отримав аналіз досвід забезпечення пожежної безпеки в лісах на території США, де з означеною метою проводиться ціла низка науково-практичних проєктів. Одним з таких є діяльність Workforce Development and Training – своєрідного Центру розвитку і навчання найвищого світового рівня,

що функціонує з метою підготовки працівників Лісової служби США для забезпечення протипожежного захисту лісів із залученням авіаційних та інших високотехнологічних можливостей. Окрім того, у США розроблено програму залучення громадськості до роботи із запобігання пожежам, що передбачає розширення сфери впливу пожежних добровольців з метою доведення принципів забезпечення пожежної безпеки до кожного мешканця країни.

Здійснено аналіз правового регулювання забезпечення пожежної безпеки в лісах Республіки Білорусь та транскордонного співробітництва у досліджуваній сфері. Відмічено, що, на противагу вітчизняному законодавству, протипожежне облаштування лісового фонду Республіки Білорусь реалізується на підставі лісопожежного районування. Правила пожежної безпеки в лісах Республіки Білорусь, у порівнянні з вітчизняними, є такими, що більше відповідають сучасному стану суспільних відносин у досліджуваній сфері, оскільки є прийнятими декілька років тому, затверджені на рівні профільного міністерства у відповідності до Концепції національної безпеки Республіки Білорусь та мають значно відмінну від вітчизняних Правил структуру.

Зауважено, що, у світі все більшого поширення набуває гнучкий підхід до вогню в лісі, який називають «інтегроване управління вогнем в природних екосистемах», що вже протягом кількох десятиріч впроваджується у США та низці інших провідних країн світу, зміст якого полягає у поєднанні традиційних методів забезпечення пожежної безпеки в лісах із залученням до вирішення цього завдання населення, місцевих органів влади, різного роду організацій з використанням новітніх технологій, чітких принципів та цілей лісопожежної політики.

У підрозділі 4.2 *«Удосконалення організаційно-правових засад забезпечення пожежної безпеки в лісах України»* йдеться про те, що труднощі реформування публічного управління у сфері лісових відносин на теренах нашої держави в сучасних умовах, неспроможність попередніх організаційних утворень у цій галузі ефективно реалізовувати завдання, пов'язані із забезпеченням пожежної безпеки, обмеженість фінансових й матеріальних ресурсів держави вимагають ґрунтовної перебудови таких відносин, пошуку ефективних шляхів їх подальшого розвитку.

Констатовано за останні декілька років наявність розроблення комплексної системи проєктів стратегічних нормативно-правових актів щодо формування шляхів подальшого розвитку лісівничої галузі, в яких частково відображені і питання необхідності удосконалення процесів забезпечення пожежної безпеки в лісах України, втім, нормативного закріплення, які так і не отримали. Комплексний характер зазначених проєктів обумовлений рівнем підходів до регулювання суспільних відносин у лісівничій галузі та є цілісною системою: «Концепція – Стратегія – Програма». Зазначено, що відсутність затверджених стратегічних документів з розвитку лісового сектору унеможливорює формування прогнозованої державної політики, а отже, створює неврегульованість організаційно-правової структури управління у сфері лісових відносин у цілому та знижує ефективність забезпечення пожежної безпеки в лісах зокрема. Окрім

того, тривале підпорядкування Державного агентства лісових ресурсів України Міністерству аграрної політики та продовольства України, а не Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України, створює цілу низку неузгодженостей та протиріч і щодо формування стратегічних позицій розвитку відносин у лісовій галузі.

Окреслено комплекс основних проблемних аспектів у контексті забезпечення ефективності пожежної безпеки в лісових масивах. Серед пріоритетів у його досягненні виокремлено: формування єдиного міжвідомчого узгодженого бачення розвитку лісового сектору, відображеного у Стратегії сталого розвитку лісових ресурсів, а відтак, і системі нормативно-правових актів, які б закріплювали засади національної лісопожежної політики із впровадженням елементів міжнародної системи інтегрованого управління лісовими пожежами; удосконалення механізму контролю за пожежною безпекою в лісах комунальної власності та на самозалісених сільсько-господарських угіддях; інституційне посилення пожежної лісової охорони шляхом долучення до цієї роботи лісових громадських інспекторів, підрозділів місцевої та добровільної пожежної охорони; удосконалення системи фінансування протипожежних заходів у лісових масивах шляхом створення Державного фонду розвитку лісових ресурсів; розроблення гармонізованих з міжнародними та європейськими стандартами механізмів забезпечення пожежної безпеки в лісах; впровадження сучасних інноваційних технологій у профілактичні протипожежні заходи та до гасіння лісових пожеж; забезпечення мережі лісових доріг та водосховищ; оснащення усіх спостережних веж телевізійними камерами; підвищення рівня транскордонної співпраці; забезпечення ведення об'єктивного обліку кількості та площі лісових пожеж.

У підрозділі 4.3 *«Шляхи удосконалення нормативного забезпечення пожежної безпеки в лісах України»* сформовано комплекс пропозицій до системи вітчизняного законодавства, які мають удосконалити адміністративно-правове забезпечення пожежної безпеки в лісах України у цілому. Запропоновано внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України»; Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»; Лісового кодексу України; Кодексу цивільного захисту України; Правил пожежної безпеки в лісах України; Положення про державну лісову охорону; Положення про службу державної охорони природно-заповідного фонду України; Положення про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій; Статуту дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під час гасіння пожеж; Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Державного агентства лісових ресурсів України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Міністерства внутрішніх справ України під час гасіння лісових пожеж; Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України.

Запропоновано розроблення та прийняття низки нормативно-правових актів: 1) вітчизняної Стратегії сталого розвитку лісових ресурсів

з виокремленням розділу щодо визначення інструментарію, спрямованого на підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки в лісах; Плану реалізації зазначеної Стратегії з окресленням конкретних заходів, спрямованих на підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки в лісах; 2) нового спільного Наказу Державного агентства лісових ресурсів України/Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій/Міністерства внутрішніх справ України щодо затвердження Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Державного агентства лісових ресурсів України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Міністерства внутрішніх справ України під час гасіння лісових пожеж, який би відповідав сучасній системі профільних органів виконавчої влади та враховував специфіку їх взаємодії при ліквідації лісових пожеж; 3) Положення про пожежно-рятувальні підрозділи (відомчу пожежну охорону) Державного агентства лісових ресурсів України на рівні наказу профільного міністерства на основі Типового положення про відомчу пожежну охорону; 4) на рівні Міністерства внутрішніх справ України «Кодексу честі добровільного пожежного України» та «Програми залучення громадськості до роботи із запобігання пожежам», яка б передбачала розширення сфери впливу пожежних добровольців з метою доведення принципів забезпечення пожежної безпеки до кожного мешканця нашої країни; 5) на рівні наказу профільного міністерства/Державного агентства лісових ресурсів України Положення про громадського лісового інспектора; 6) Статуту дій при виникненні лісової пожежі пожежних підрозділів Державного агентства лісових ресурсів України, затвердженого наказом Державного агентства лісових ресурсів України та погодженого з Державною службою України з надзвичайних ситуацій; 7) передбачення функціонування нової «Державної природоохоронної служби України», запропонованої наразі лише у межах Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні, як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом із підпорядкуванням безпосередньо Кабінету Міністрів України під назвою «Державна природоохоронна інспекція України».

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення проблеми адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України. Основне завдання роботи полягало в обґрунтуванні теоретичних положень і формулюванні напрямів удосконалення законодавства у цій сфері. У результаті сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, що мають як теоретичне, так і прикладне значення. Найістотнішими з них є такі:

1. Адміністративно-правове забезпечення пожежної безпеки в лісах запропоновано розглядати у широкому і вузькому розумінні. У широкому – як механізм адміністративно-правового упорядкування суспільних відносин у сфері пожежної безпеки в лісах, його юридичне закріплення, охорона, реалізація та удосконалення. У вузькому – як сукупність організаційних

і нормативно-правових засобів, які використовуються уповноваженими органами публічної влади з метою: дотримання високого рівня ефективності у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах; дотримання відповідних прав та інтересів особи, суспільства і держави; налагодження ефективної взаємодії й координації уповноважених суб'єктів у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах, попередження ризиків виникнення лісових пожеж і загроз їх поширення; реалізації ефективної та дієвої просвітницької діяльності. Обґрунтовано необхідність формування адміністративно-правового механізму забезпечення пожежної безпеки в лісах України як системного утворення, до структури якого включено: правову, організаційну та інституційну складові.

Уточнено понятійно-категоріальний апарат у сфері адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах шляхом формулювання авторського визначення понять: «безпека», «пожежна безпека у лісових масивах», «забезпечення пожежної безпеки», «забезпечення пожежної безпеки в лісах», «система забезпечення пожежної безпеки в лісах», «механізм забезпечення пожежної безпеки в лісах», «наслідки лісових пожеж».

2. Застосування методології дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України опосередковане міжгалузевим комплексним характером наукової роботи. Наукове дослідження здійснено з урахуванням низки етапів. На першому (емпіричному) етапі проведено глибокий науковий аналіз джерел предмета дослідження з урахуванням динаміки нормативно-правового регулювання. На другому етапі реалізовано системний аналіз понятійно-категоріального апарату, сформовано ланцюжок «безпекових» категорій та окреслено їх взаємозв'язок у розрізі дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України. Третій етап присвячено систематизації результатів дослідження, узагальненню запропонованих висновків, формуванню власних пропозицій щодо оптимізації адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України, вивченню зарубіжного досвіду та розробленню авторської моделі концепції адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

3. Адміністративно-правове забезпечення пожежної безпеки в лісах визначено як складову окремого інституту особливої частини адміністративного права, розглядаючи його у межах ієрархічної композиції, яка обґрунтовує взаємозалежність окремих її рівнів: від ширшого до вужчого: національної безпеки – екологічної безпеки – пожежної безпеки – пожежної безпеки в екосистемах – пожежної безпеки в лісах. Основною складовою у розрізі досліджуваного явища вважаємо пожежну безпеку як невід'ємну компоненту національної у широкому розумінні.

З'ясовано, що правова регламентація забезпечення пожежної безпеки в лісах України здійснюється переважно нормативно-правовими актами, прийнятими, насамперед, на рівні Державного агентства лісових ресурсів України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій, як центральних органів виконавчої влади, до повноважень яких безпосередньо відноситься відповідна діяльність. Водночас, аргументовано, що система норм щодо регулювання зазначених питань потребує системного упорядкування

й удосконалення та більш детального врегулювання відповідної діяльності профільних служб у цілому та їх взаємодії зокрема. Зокрема, системного оновлення потребує нормативно-правовий акт, що встановлює основні вимоги щодо забезпечення пожежної безпеки у вітчизняному лісовому фонді – Правила пожежної безпеки в лісах України, як з позиції відповідності чинному законодавству й технологічному розвитку, так і з підстав винесення прийняття зазначених правил на більш вищий та більш вагомий міжгалузевий рівень, а саме, центральний орган виконавчої влади, який наразі формує політику держави у відповідній галузі (лісівничій), і центральний орган виконавчої влади, який нині формує політику держави у відповідній сфері (протипожежній). Така позиція ґрунтується у тому числі й на аналізі нещодавно спільно прийнятих галузевих Правил пожежної безпеки на рівні Міністерства внутрішніх справ України та інших профільних центральних органів виконавчої влади.

4. Організаційні засади забезпечення пожежної безпеки в лісах України пропонуємо розглядати через комплексну систему взаємопов'язаних практичних заходів, які представлено у вигляді двох груп: попереджувальні безпекові заходи та фактичні безпекові заходи. Відповідно, до першої групи віднесено: 1) облік кількості та масштабів лісових пожеж; 2) аналіз причин виникнення пожеж у лісах; 3) оцінку природної пожежної небезпеки в лісах; 4) планування профілактичних та попереджувальних протипожежних заходів у лісах; 5) моніторинг лісів; 6) реалізацію профілактичних та попереджувальних заходів виникнення пожеж у лісах; 7) контроль за реалізацією профілактичних та попереджувальних протипожежних заходів у лісах. До другої: 1) виявлення пожеж у лісах; 2) прогнозування параметрів лісової пожежі; 3) розроблення плану гасіння лісової пожежі; 4) гасіння пожеж у лісах.

5. Адміністративна відповідальність за порушення правил пожежної безпеки в лісах розглядається як окрема складова підінституту адміністративної відповідальності за порушення норм лісового законодавства, що полягає у застосуванні з боку держави або уповноважених нею органів до правопорушника, який вчинив діяння, що посягають на встановлений порядок забезпечення пожежної безпеки в лісах, заходів адміністративного примусу. Важливий висновок формується, виходячи із розгляду структури Кодексу України про адміністративні правопорушення: про недоцільність підпорядкування Державного агентства лісових ресурсів України Міністерству аграрної політики та продовольства України, як це було тривалий час (з кінця 2010 р. до кінця 2019 р.), виходячи у тому числі і з того, що ст. 77 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка безпосередньо передбачає відповідальність за порушення правил пожежної безпеки в лісах, розміщена у главі 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини», а не в главі 9 «Адміністративні правопорушення у сільському господарстві, порушення ветеринарно-санітарних правил».

Аналіз нормативного регулювання адміністративної відповідальності за порушення у сфері пожежної безпеки в лісах України та процесуальні моменти її реалізації дають підстави стверджувати про досить низький та неспівставний

рівень відповідальності за такого роду правопорушення, передбачені нині нормотворцем, зі шкодою, нанесеною самим правопорушенням. Окрім того, виявлено ряд проблемних аспектів, пов'язаних з притягненням винних осіб до відповідальності за порушення у сфері пожежної безпеки в лісах. Сформовано цілу низку пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства, зокрема, запропоновано: 1) підвищити розмір штрафу за правопорушення, передбачені ст. ст. 77, 77-1, 175, 183, 188<sup>8</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення; ч. 1 ст. ст. 245, 270 Кримінального кодексу України; 2) конкретизувати «значну площу», передбачену ч. 2 ст. 77 Кодексу України про адміністративні правопорушення, що зумовлено необхідністю розмежування адміністративної відповідальності з кримінальною, визначеною ст. 245 Кримінального кодексу України; 3) вилучити з ч. 1 ст. 258 Кодексу України про адміністративні правопорушення, зокрема, ст. 77, оскільки санкція саме цієї статті передбачає наразі більшу мінімальну міру стягнення аніж три неоподатковувані мінімуми доходів громадян; 4) ліквідацію такого виду адміністративного стягнення як «попередження» зі ст. 175 Кодексу України про адміністративні правопорушення; 5) внести зміни до п. п. 7-1 та 10 ч. 2 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення з тим, щоб надати можливість громадським інспекторам сільського господарства та працівникам відомчої, місцевої пожежної охорони та членам добровільних пожежних дружин, протипожежних об'єднань громадян складати протоколи про адміністративне правопорушення щодо порушень правил пожежної безпеки в лісах та самовільного випалювання рослинності або її залишків відповідно; 6) з метою ліквідації юридичної колізії, що міститься в ст. ст. 188<sup>8</sup> та 188<sup>16</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення, ст. 188<sup>16</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення виключити взагалі, а ст. 188<sup>8</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення – викласти у редакції, що є найбільш близькою до профільного законодавства; 7) застосування терміну «законні вимоги посадових осіб» у змісті та назві ст. 188<sup>8</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення замість: «приписи та постанови посадових осіб»; 8) термін «пожежна охорона», викладений у ч. 1 ст. 183 Кодексу України про адміністративні правопорушення, змінити на «аварійно-рятувальні формування» задля приведення до відповідності з нормами чинного законодавства; 9) назву ст. 245 Кримінального кодексу України «Знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу» викласти у наступній редакції: «Знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу вогнем чи іншим загально небезпечним способом».

6. Визначено систему органів публічної влади у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах, до яких віднесено органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. Серед органів спеціальної компетенції виокремлено: органи галузевої компетенції, зокрема, Державне агентство лісових ресурсів України, його структурні підрозділи і Службу державної охорони природно-заповідного фонду України та органи функціональної компетенції, а саме: Державну систему цивільного захисту, органи якої

залучаються до гасіння лісових пожеж в період високої пожежної небезпеки при загрозі виникнення надзвичайної ситуації.

Наголошено на тому, що пожежна безпека в лісових масивах як невід'ємна частина системи національної безпеки може мати ефективне забезпечення тільки у разі комплексного застосування заходів політичного, еколого-економічного, правового та інженерно-технічного характеру, позаяк предмет дослідження, а відтак і пошук шляхів оптимізації стосується регулювання діяльності цілої системи суб'єктів, серед яких і система цивільного захисту, органи, що формують та реалізують політику у лісовій галузі, місцеві органи управління, свідомі громадськості та добровільні протипожежні формування. Все ж, визначальним у пошуку є алгоритм взаємодії та узгодження дій суб'єктів, що регулюють відносини державних органів, громадських організацій, юридичних і фізичних осіб у цій сфері незалежно від виду їх діяльності та форм власності, оскільки характер тематики досліджуваних процесів передбачає собою реалізацію цілого комплексу міжвідомчих та міжінституціональних заходів, спільної діяльності уповноважених на її реалізацію суб'єктів та їх ефективну взаємодію на різних рівнях.

7. Аналіз стану нормативно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України на рівні органів спеціальної компетенції дозволив: 1) з'ясувати, що відповідна регламентація здійснюється нормативно-правовими актами, прийнятими, насамперед Державним агентством лісових ресурсів України та Державною службою України з надзвичайних ситуацій, як центральних органів виконавчої влади, до повноважень яких безпосередньо відноситься відповідна діяльність, так і нормативно-правовими актами, прийнятими на рівні профільних міністерств, які координують та спрямовують діяльність зазначених центральних органів виконавчої влади; 2) виявити суттєві недоліки нормативного забезпечення пожежної безпеки в лісах України на рівні органів галузевої компетенції та значно вищий рівень такого забезпечення на рівні органів функціональної компетенції.

Зокрема, не зважаючи на те, що відповідно до ст. 86 Лісового кодексу України, перелік протипожежних та інших заходів, вимоги щодо складання планів цих заходів визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства, яким тривалий час було Міністерство аграрної політики та продовольства України (нині Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України), жодний з основних нормативно-правових актів, які безпосередньо стосуються забезпечення пожежної безпеки в лісах, зокрема, тих, що визначають протипожежні та інші заходи, не прийнятий на рівні зазначених міністерств. Наразі ж, основні відомчі нормативно-правові акти, які регламентують питання забезпечення пожежної безпеки в лісах, а саме: Правила пожежної безпеки в лісах України та Положення про лісові пожежні станції, затверджені ще Наказом Державного комітету лісового господарства України – органом, який вже ліквідований більше дев'яти років.

Окрім того, питання діяльності пожежних підрозділів Державного агентства лісових ресурсів України на найвищому законодавчому рівні



визначено, у тому числі, і Кодексом цивільного захисту України. Зокрема, наразі чинною є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона» від 5 липня 2013 р. № 397, згідно якої серед досить вузького переліку суб'єктів, є і Державне агентство лісових ресурсів України. Відповідно, порядок забезпечення відомчої пожежної охорони, права та обов'язки її працівників мають визначатися положенням про неї на підставі Типового положення про відомчу пожежну охорону. Втім, окремого положення про відомчу пожежну охорону в структурі Державного агентства лісових ресурсів України не розроблено.

8. Досліджено, що постійно діючими органами управління цивільного захисту на державному рівні є Кабінет Міністрів України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, а також центральні органи виконавчої влади, що створюють функціональні підсистеми та підрозділи з питань цивільного захисту у складі їх апаратів. Координаційними ж органами державної системи цивільного захисту є: комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій і спеціальні комісії з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, що утворюються для координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення і територій, запобіганням і реагуванням на надзвичайні ситуації. Окрім того, відповідно до ст. 76 Кодексу цивільного захисту України, для безпосередньої організації і координації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації утворюється штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, який є робочим органом керівника робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

Наказом Міністерства внутрішніх справ України в 2014 р. затверджено Положення про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Відтак, визначено, що державні пожежно-рятувальні підрозділи Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту нормотворцем віднесено також до відання Державної служби України з надзвичайних ситуацій, а функція держави із забезпечення цивільного захисту нормативно увібрала в себе відповідну функцію щодо реалізації пожежної безпеки загалом та пожежної безпеки в лісах зокрема. Окрім того, цивільний захист забезпечується з урахуванням особливостей, визначених вже новим Законом України «Про національну безпеку України». А суб'єкти правовідносин, що існують у сфері забезпечення пожежної безпеки у цілому утворюють собою певну систему, що є складовою частиною більш загальної системи – системи забезпечення національної безпеки.

Відзначено, що затвердження окремо Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та Статуту дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під час гасіння пожеж у 2018 р. наказом Міністерства внутрішніх справ України № 340 замість попереднього, вже не чинного Статуту № 575 від 13 березня 2012 року, затвердженого наказом вже

не діючого органу – Міністерства надзвичайних ситуацій України, є суттєвим поступом на шляху удосконалення, у тому числі адміністративно-правових засад забезпечення пожежної безпеки в лісах України, оскільки на основі нового вітчизняного законодавства, сучасного матеріально-технічного оснащення та з урахуванням новітнього міжнародного досвіду Статут дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під час гасіння пожеж детально регламентує систему організації та зміст дій органів управління та відповідних підрозділів служби цивільного захисту під час гасіння пожеж, виокремлюючи, зокрема, у окремий 66 підрозділ II розділу «Гасіння лісових пожеж» особливості ліквідації масштабних загорянь в лісових масивах з чітким визначенням управлінської компоненти. Водночас, обґрунтовано наявність у Положенні про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій і суттєвих правових колізій.

Не зважаючи на прийняття у 2013 р. Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони», якою регламентовано юридичний механізм створення таких формувань, а у 2017 р. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій», яким передбачено поетапне реформування профільного органу у сфері пожежної безпеки та формування пожежного-добровольця як ключової фігури у сфері забезпечення пожежної безпеки; наділення органів місцевого самоврядування, у контексті реформи децентралізації, суттєвими повноваженнями у сфері пожежної безпеки, зокрема, шляхом виведення з прямого державного підпорядкування деяких підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій, серед основних недоліків забезпечення пожежної безпеки нині залишаються актуальними: надзвичайно повільний процес формування підрозділів добровільної пожежної охорони у сільській місцевості; неналежний рівень виділення коштів на утримання таких підрозділів; повна відсутність в деяких населених пунктах підрозділів місцевої пожежної охорони або їх цілодобового чергування; технологічно та морально застарілий парк пожежної техніки.

9. З'ясовано, що основним нормативно-правовим актом в організації взаємодії уповноважених державних органів вже на стадії гасіння лісових пожеж є Інструкція про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Державного комітету лісового господарства України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Міністерств надзвичайних ситуацій України під час гасіння лісових пожеж, затверджена спільним наказом Державного комітету лісового господарства України та Міністерства надзвичайних ситуацій України від 12 березня 2007 р. № 89/132. Її зміст свідчить про нормативну вимогу складання окремих Інструкцій про порядок взаємодії між гарнізонами служби Державної служби України з надзвичайних ситуацій та конкретними лісгоспами при гасінні лісових пожеж. Відтак, констатовано, що адміністративно-правове забезпечення пожежної безпеки в лісах передбачає собою наявність цілої системи нормативно-правових актів, починаючи від загального до об'єктового рівня, втім із обов'язковим

залученням до цього процесу різних інституцій (уповноважених державних виконавчих органів різного підпорядкування, самоврядних організацій, добровільних дружин). А ефективність забезпечення пожежної безпеки в лісах у цілому залежить, насамперед, від ефективності процесів взаємодії між різними органами та службами і злагодженої координації спільних зусиль як під час реалізації профілактичних заходів, так і вже безпосередньо при гасінні лісових пожеж. Аналіз Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Державного комітету лісового господарства України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Міністерства надзвичайних ситуацій України під час гасіння лісових пожеж та низки Інструкцій про порядок взаємодії між підрозділами Державної служби України з надзвичайних ситуацій і обласними управліннями лісового господарства та підприємствами показав необхідність їх оновлення та приведення до вимог чинного законодавства.

10. Подальший розвиток адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки у вітчизняних лісових масивах, вважаємо, виходячи з аналізу досвіду формування системи суб'єктів пожежної безпеки в переважній більшості країни Європи (де основу таких суб'єктів складають добровільні пожежні формування, які подеколи в десятки разів кількісно переважають професійні формування, фінансуються в різній мірі, а в деяких країнах здійснюють свою діяльність лише на основі високої громадянської позиції), досвіду США (де розроблено програму залучення громадськості до роботи із запобігання пожежам, створено Національну раду пожежних добровольців), має ґрунтуватися на формуванні системи місцевих добровільних пожежних підрозділів, підготовкою яких, на наш погляд, має опікуватись Державна служба України з надзвичайних ситуацій, а матеріально-технічним забезпеченням, розробленням системи пільг та формуванням авторитету відповідної діяльності – місцева влада, а саме, новосформовані об'єднані територіальні громади.

Здійснено аналіз наукових підходів щодо доцільності застосування «інтегрованого управління вогнем в природних екосистемах», що впроваджується у США та низці інших країн та дозволяє виділити декілька перспективних напрямів «управління лісовими пожежами»: перший – стосується так званих «поганих» пожеж (руйнівних верхових пожеж, пожеж на відкритих радіаційно-забруднених територіях, на території бойових дій, неконтрольованих сільськогосподарських палів); другий – «корисних» пожеж («контрольованих палів»), що, зокрема, дозволяють знизити природну пожежну небезпеку та сприяють природному відновленню лісів.

11. Виокремлено комплекс основних проблемних правових аспектів у забезпеченні ефективності пожежної безпеки в лісових масивах, до яких віднесено: багатовідомче управління лісами; управлінську розбалансованість лісової галузі; недостатнє фінансування лісової галузі у цілому та проведення комплексу необхідних протипожежних заходів зокрема; технологічну та моральну застарілість протипожежного обладнання; правовий нігілізм лісокористувачів, низьку екологічну правосвідомість населення України; низьку

якість обліку лісових пожеж; здебільшого формальний підхід місцевих органів влади до реалізації організаційних заходів протипожежної профілактики; неналежний рівень забезпечення протипожежного стану розпайованих земельних ділянок; недотримання власниками та іншими користувачами земель вимог щодо заборони випалювання сухої трави тощо; неналежний рівень функціонування добровільних пожежних формувань; достатньо низький поріг юридичної, зокрема адміністративної, відповідальності за збитки, заподіяні наслідками лісових пожеж; відсутність розроблення комплексу заходів із адаптації лісових ресурсів до змін клімату та відповідного механізму посилення пожежної безпеки в лісових масивах.

Аргументовано, що найбільш актуальними та вагомими, у розрізі дослідження, є наукові розвідки проблематики адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах, які розташовуються на радіаційно-ураженій території через аварію на ЧАЕС, що обумовлено: високими потенційними ризиками на цій території через активізацію радіоактивних речовин, осілих на лісових насадженнях, що при горінні піднімаються угору, мігрують на значні відстані та призводять до значного перевищення їх кількості у повітрі; неможливістю направлення наземних сил до осередків вогню, з можливим застосуванням лише авіації у зоні відчуження з високим рівнем радіації. Згідно з офіційними даними, 66 % території зони відчуження віднесені до найвищого I класу природної пожежної небезпеки.

12. Запропоновано проект Концепції адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України, в якій означено ризики і загрози глобального та національного характеру у досліджуваній сфері й подано пропозиції щодо удосконалення забезпечення пожежної безпеки в лісах України за чотирма напрямками: управлінським (стратегічним), правовим, організаційним (тактичним), інформаційно-роз'яснювальним, та сформовано власне бачення комплексного, багаторівневого характеру системи адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах, представлене: 1) на загальнодержавному рівні – необхідністю розроблення і прийняття Стратегії сталого розвитку лісових ресурсів України та/чи Державної стратегії забезпечення пожежної безпеки (з виокремленням окремого структурного елементу щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах) та Програми її реалізації, затвердженої на рівні Кабінету Міністрів України; 2) на регіональному рівні – Комплексною регіональною програмою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, затвердженою рішенням обласних рад на період у декілька років; 3) на місцевому рівні – Комплексним планом попередження та ліквідації лісових пожеж; 4) на локальному рівні – наказами директорів лісгоспів про затвердження мобілізаційно-оперативних планів ліквідації лісових пожеж та взаємодії між суміжними лісокористувачами й підрозділами Державної служби України з надзвичайних ситуацій; про створення добровільних пожежних дружин та низкою інших.

Акцентовано увагу на тому, що відсутність затверджених стратегічних документів з розвитку лісового сектору унеможливорює формування прогнозованої державної політики, а отже, створює нерегульованість

організаційно-правової структури управління у сфері лісових відносин у цілому та знижує ефективність забезпечення пожежної безпеки в лісах зокрема; а підпорядкування Державного агентства лісових ресурсів України Міністерству аграрної політики та продовольства України (як це було з кінця 2010 р. до 2019 р.), а не Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України створювало цілу низку неузгодженостей та протиріч у формуванні стратегічних позицій розвитку відносин у лісовій галузі. Серед пріоритетів у досягненні завдання з ефективного забезпечення пожежної безпеки в лісових масивах визначено адміністративно-правові чинники, що полягають у наступному: формуванні єдиного міжвідомчо узгодженого бачення розвитку лісового сектору, відображеного у Стратегії сталого розвитку лісових ресурсів, а відтак, і системі нормативно-правових актів, які б закріплювали засади національної лісової політики; удосконаленні механізму контролю за пожежною безпекою в лісах комунальної власності та на самозалісених сільськогосподарських угіддях; інституційному посиленні пожежної лісової охорони шляхом долучення до цієї роботи лісових громадських інспекторів, підрозділів місцевої та добровільної пожежної охорони; удосконаленні системи фінансування протипожежних заходів у лісових масивах шляхом створення Державного фонду розвитку лісових ресурсів; розробленні гармонізованих з міжнародними та європейськими стандартами механізмів забезпечення пожежної безпеки в лісах; впровадженні сучасних інноваційних технологій у профілактичні протипожежні заходи та до гасіння лісових пожеж; забезпеченні мережі лісових доріг та водосховищ; оснащенні усіх спостережних веж телевізійними камерами.

13. Запропоновано розроблення та прийняття низки нормативно-правових актів з метою удосконалення адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах: 1) вітчизняної Стратегії сталого розвитку лісових ресурсів з виокремленням розділу щодо визначення інструментарію, спрямованого на підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки в лісах; Плану реалізації зазначеної Стратегії з окресленням конкретних заходів, спрямованих на підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки в лісах; 2) нового спільного Наказу Державного агентства лісових ресурсів України/Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій/Міністерства внутрішніх справ України щодо затвердження Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Державного агентства лісових ресурсів України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Міністерства внутрішніх справ України під час гасіння лісових пожеж, який би відповідав сучасній системі профільних центральних органів виконавчої влади та враховував специфіку їх взаємодії при ліквідації лісових пожеж; 3) на виконання ч. 1 ст. 61 Кодексу цивільного захисту України, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона», Положення про пожежно-рятувальні підрозділи (відомчу пожежну охорону) Державного агентства лісових ресурсів України на рівні наказу профільного міністерства на основі Типового положення про відомчу пожежну охорону, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів

України від 9 січня 2014 р. № 5; 4) на рівні Міністерства внутрішніх справ України «Кодексу честі добровільного пожежного України» та «Програми залучення громадськості до роботи із запобігання пожежам», яка б передбачала розширення сфери впливу пожежних добровольців з метою доведення принципів забезпечення пожежної безпеки до кожного мешканця нашої країни; 5) на рівні наказу профільного міністерства/Державного агентства лісових ресурсів України Положення про громадського лісового інспектора, аналогічного існуючому Наказу Державного комітету лісового господарства України «Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів» та Наказу Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля»; 6) передбачення функціонування нової «Державної природоохоронної служби України», запропонованої наразі лише у межах Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні, як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом із підпорядкуванням безпосередньо Кабінету Міністрів України під назвою «Державна природоохоронна інспекція України», оскільки основна функція інспекцій полягає саме у здійсненні контрольно-наглядових функцій, а служб – у наданні адміністративних послуг.

Аргументовано доцільність в розробленні та прийнятті Статуту дій при виникненні лісової пожежі пожежних підрозділів Державного агентства лісових ресурсів України, затвердженого наказом Державного агентства лісових ресурсів України та погодженого з Державною службою України з надзвичайних ситуацій/Міністерства внутрішніх справ України, з наступними структурними елементами: I. Загальні положення (із зазначенням термінології та списку умовних позначень); II. Основні види лісових пожеж та їх характеристика; III. Тактика гасіння лісових пожеж та послідовність дій під час гасіння лісових пожеж; IV. Організація управління діями пожежних підрозділів Державного агентства лісових ресурсів України під час гасіння лісових пожеж (із чітким окресленням керівника гасіння лісової пожежі; штабу пожежі; керівника (начальника) штабу; тилу пожежі, його керівника; особливостей матеріально-технічного забезпечення; організації зв'язку під час гасіння лісової пожежі); V. Організація управління діями пожежних підрозділів із залученням додаткових сил та засобів під час гасіння лісових пожеж; VI. Ризики та загрози лісових пожеж; VII. Розвідка лісової пожежі; VIII. Особливості гасіння різних видів лісових пожеж; IX. Особливості гасіння лісових пожеж у складних умовах; X. Особливості гасіння лісових пожеж у гірській місцевості; XI. Заходи безпеки при гасінні лісових пожеж; XII. Аналіз результатів гасіння лісових пожеж.

Окреслено проблемні аспекти, неузгодженості та юридичні колізії адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України. З'ясовано, що рівень адміністративної відповідальності за порушення у сфері пожежної безпеки в лісах України є низьким та неспівставним зі шкодою, нанесеною самим правопорушенням; сформовано пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства у контексті підвищення рівня адміністративної відповідальності за порушення у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах;

запропоновано внесення змін до системи чинного вітчизняного законодавства, а саме: Закону України «Про національну безпеку України»; Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»; Лісового кодексу України; Кодексу цивільного захисту України; Правил пожежної безпеки в лісах України; Положення про державну лісову охорону; Положення про службу державної охорони природно-заповідного фонду України; Положення про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій; Статуту дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під час гасіння пожеж; Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Державного агентства лісових ресурсів України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Міністерства внутрішніх справ України під час гасіння лісових пожеж; Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### **Монографія**

1. Гулак О. В. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері пожежної безпеки в лісах України: проблеми теорії та правозастосування: монографія. К., 2019. 645 с.

### **Розділ у колективній монографії**

2. Гулак О. В. Шляхи побудови ефективних державних інституцій: складові визначення вектору руху країни. Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти: колективна монографія. Одеса, 2017. С. 119–131. *(Здобувач є автором розділу «Шляхи побудови ефективних державних інституцій: складові визначення вектору руху країни»).*

### **Статті у наукових фахових виданнях України**

3. Гулак О. В. Забезпечення пожежної безпеки лісових масивів на сучасному етапі розвитку нашої держави. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. 2013. № 182. Ч. 2. С. 190–194.

4. Гулак О. В. Організаційно-правові засоби протидії лісовим пожежам. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2013. № 2. С. 57–63.

5. Гулак О. В. Окремі аспекти державного управління у галузі вітчизняного лісокористування. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2013. Вип. 22. Ч. 2. Т. 2. С. 138–141.

6. Гулак О. В. Щодо питання реформування державної системи забезпечення пожежної безпеки лісів в Україні. Вісник Львівського інституту внутрішніх справ при НАВС України. 2013. Вип. 4. С. 93–99.

7. Гулак О. В. До основоположних засад нормативного регулювання пожежної безпеки лісів. Митна справа. 2014. № 2 (92). С. 170–173.

8. Гулак О. В. Щодо питання конкретизації визначення основних функцій Державної лісової охорони України. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2014. Вип. 1. Т. 2. С. 16–19.

9. Гулак О. В. Щодо окремих аспектів нормативного регулювання забезпечення пожежної безпеки лісів в Україні. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2014. № 1. С. 73–77.

10. Гулак О. В. Сучасний стан пожежної безпеки в лісах України: правовий аспект. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 3. С. 150–152.

11. Гулак О. В. Уроки природного лиха: наслідки лісових пожеж поблизу Чорнобиля. Юридичний науковий електронний журнал. 2015. № 5. С. 114–117. URL: [http://lsej.org.ua/5\\_2015/5\\_2015.pdf](http://lsej.org.ua/5_2015/5_2015.pdf).

12. Гулак О. В. До питання забезпечення екологічної безпеки в сучасних соціально-економічних умовах. Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 1. С. 182–185.

13. Гулак О. В. Окремі аспекти правового регулювання забезпечення екологічної безпеки в Україні. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2016. Вип. 1. Т. 2. С. 136–139.

#### **Статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних**

14. Гулак О. В. Місце та роль державної лісової охорони в сучасній організаційно-правовій моделі державних органів України. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. 2014. Вип. 197. Ч. 1. С. 178–183.

15. **Гулак О. В.,** Помянська Н. Ю. Окремі аспекти адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері пожежної безпеки в лісах України. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. 2014. Вип. 197. Ч. 2. С. 208–214. *(Здобувачем розроблено загальну структуру статті, здійснено аналіз змісту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері пожежної безпеки в лісах України, сформульовано висновки).*

16. Гулак О. В. Ризики та загрози від лісових пожеж: вітчизняні виміри. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. 2015. № 218. С. 179–183.

17. Гулак О. В. Щодо питання інформування громадськості про адміністративну відповідальність за порушення вимог пожежної безпеки в лісах України. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. 2015. № 218. Ч. 2. С. 198–208.

18. Гулак О. В. Щодо питання забезпечення екологічної рівноваги. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. 2016. № 243. С. 149–155.

19. Гулак О. В. Причини виникнення лісових пожеж. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 4. С. 69–72. URL: [http://lsej.org.ua/4\\_2017/18.pdf](http://lsej.org.ua/4_2017/18.pdf).



### Статті у наукових виданнях інших держав

20. Гулак Е. В. Отдельные аспекты реализации состояния пожарной безопасности лесов в Украине. *Legea si Viata*. 2013. № 8/2. С. 118–120.
21. Gulac Olena. Certain aspects of formation of the state forest strategy: international experience. *Princeton Journal of Scientific Review*. 2013. № 4. P. 223–229.
22. Gulac Olena. Some questions of realization of control powers for forest conservation in Ukraine. *Princeton Journal of Scientific Review*. 2013. № 5. P. 289–298.
23. Гулак Е. Уроки трагедии: общественное измерение чернобыльской катастрофы. *Legea si Viata*. 2014. № 9/2. С. 37–41.
24. Гулак О. В. Окремі організаційно-правові аспекти забезпечення пожежної безпеки в Україні. *International Scientific Journal*. 2015. № 5. С. 71–75.
25. Гулак О. В. До питання правового регулювання забезпечення екологічної безпеки в Україні. *International Scientific Journal*. 2016. № 2. С. 145–148.
26. Гулак О. В. Щодо питання загроз виникнення лісових пожеж на території ведення бойових дій в Україні. *International Scientific Journal*. 2015. № 6. С. 145–148.
27. Гулак О. В. Аналіз причин виникнення лісових пожеж поблизу ЧАЕС. *International Scientific Journal*. 2016. № 6. Т. 3. С. 149–152.

### Статті в інших наукових виданнях:

28. Kurilo V., **Gulac O.** Current status of forest fire safety: features and trends. *Біоресурси планети та якість життя*. 2013. № 3. Режим доступу до статті: <http://gchera-ejournal.nubip.edu.ua/index.php/ebql/article/view/101/55>. *(Здобувачем розроблено загальну концепцію, здійснено аналіз сучасного стану пожежної безпеки в лісах, сформульовано висновки)*.
29. Гулак О. В. Місце добровільної пожежної охорони у забезпеченні пожежної безпеки в лісових масивах. *Молодий вчений*. 2014. № 9 (12). С. 87–91.
30. Гулак О. В. Інституційні складові визначення вектору руху країни. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2015. № 1. С. 81–84.
31. Гулак О. В. Шляхи побудови ефективних державних інституцій: виклики сьогодення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2015. № 2. С. 11–14.

### Тези наукових доповідей:

32. Гулак О. В. Окремі аспекти державного регулювання у сфері лісових відносин. *Правова система України в умовах державних реформаційних процесів сьогодення: Міжнародна науково-практична конференція, м. Ужгород, 26–27 жовтня 2012 року: тези доповіді*. Ужгород, 2012. С. 163–165.
33. Гулак О. В. Щодо участі держави в забезпеченні сталої охорони і захисту лісів. *Юридична наука: нові ідеї та концепції: Міжнародна науково-*

практична конференція, м. Запоріжжя, 26–27 жовтня 2012 року: тези доповіді. Запоріжжя, 2012. Ч. II. С. 29–31.

34. Гулак О. В. Забезпечення пожежної безпеки на сучасному етапі розвитку нашої держави. Теорія і практика сучасної правотворчої та правозастосовної діяльності: Міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 9–10 листопада 2012 року: тези доповіді. Х., 2012. Т. 1. С. 62–64.

35. Гулак О. В. Щодо питання реалізації пожежної безпеки лісових масивів. Сучасне право творення: питання теорії та практики: Міжнародна науково-практична конференція, м. Дніпропетровськ, 30 червня 2013 року: тези доповіді. Дніпропетровськ, 2013. С. 39–42.

36. Гулак О. В. Оптимізація державної системи забезпечення пожежної безпеки лісів в Україні. Правові системи суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку: Міжнародна науково-практична конференція, м. Львів, 16–17 серпня 2013 року: тези доповіді. Львів, 2013. С. 52–55.

37. Гулак О. В. Щодо питання формування та реалізації державної лісової політики на сучасному етапі розвитку нашої держави. Біоресурси і біобезпека навколишнього природного середовища: проблеми і перспективи: Міжнародна наукова конференція. Секція 10: Земельні ресурси, екологія, право, м. Київ, 5–6 листопада 2013 року: тези доповіді. К., 2013. С. 43–46.

38. Гулак О. В. Сучасний стан пожежної безпеки в лісах України: ризики та перспективи. Стан та перспективи розвитку юридичної науки: Міжнародна науково-практична конференція, м. Дніпропетровськ, 4–5 вересня 2015 року: тези доповіді. Дніпропетровськ, 2015. С. 64–68.

39. Гулак О. В. Окремі аспекти забезпечення пожежної безпеки в Україні. Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства: Міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 4–5 вересня 2015 року: тези доповіді. Х., 2015. С. 49–53.

40. Гулак О. В. Сучасні виклики та загрози від лісових пожеж: вітчизняні виміри. Виклики XXI століття та їхнє вирішення в лісовому комплексі й довкіллі: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 7–9 жовтня 2015 року: тези доповіді. К., 2015. С. 59–60.

41. Гулак О. В. Щодо формування основних публічних інституцій. Актуальні проблеми наук про життя та природокористування: Міжнародна науково-практична конференція молодих вчених, м. Київ, 28–31 жовтня 2015 року: тези доповіді. К., 2015. С. 243–244.

42. Гулак О. В. До питання правового регулювання забезпечення екологічної безпеки в Україні. Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні: Міжнародна науково-практична конференція, м. Одеса, 12–13 лютого 2016 року: тези доповіді. Одеса, 2016. С. 67–71.

43. Гулак О. В. До питання правового регулювання забезпечення екологічної безпеки в Україні. Право як ефективний суспільний регулятор: Міжнародна науково-практична конференція, м. Львів, 19–20 лютого 2016 року: тези доповіді. Львів, 2016. С. 57–60.

44. Гулак О. В. Деякі питання забезпечення екологічної безпеки в сучасних умовах. Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні:

Міжнародна науково-практична конференція, м. Запоріжжя, 26–27 лютого 2016 року: тези доповіді. Запоріжжя, 2016. С. 62–65.

45. Гулак О. В. Щодо питання реформування лісової галузі: концептуальний підхід. Актуальні проблеми лісового сектору та садово-паркового господарства: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 14–15 квітня 2016 року: тези доповіді. К., 2016. С. 32–33.

46. Гулак О. В. Доктринальний підхід до реформування державної служби. Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»: Всеукраїнський форум вчених-адміністративістів, м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 року: тези доповіді. Запоріжжя, 2016. С. 52–54.

47. Гулак О. В. Інституційні складові оптимізації публічного управління. Ресурсозберігаючі технології та їх правова і економічна характеристика в сільсько-господарському виробництві: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 27–28 квітня 2016 року: тези доповіді. К., 2016. С. 192–193.

48. Гулак О. В. Інституційні складові якісного впливу на процес оптимізації публічного управління. Сучасні тенденції розвитку національного законодавства: V Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 4–5 листопада 2016 року: тези доповіді. К., 2016. С. 207–209.

49. Гулак О. В. Щодо перспектив розвитку окремих інститутів науки адміністративного права. Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: IV Міжнародна науково-практична конференція, м. Одеса, 10 листопада 2017 року: тези доповіді. Одеса, 2017. С. 77–80.

50. Гулак О. В. До питання перспектив розвитку службового права у вітчизняній науці адміністративного права. Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні: Міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 21–22 липня 2017 року: тези доповіді. Х., 2017. С. 33–37.

51. Гулак О. В. До питання про причини виникнення лісових пожеж в екосистемах України. Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення: Міжнародна науково-практична конференція, м. Запоріжжя, 28–29 липня 2017 року: тези доповіді. Запоріжжя, 2017. С. 75–79.

52. Гулак О. В. Трансформація вітчизняного інституту державної служби у контексті адаптації нормативних та наукових підходів до євростандартів. Адаптація правової системи України до права європейського союзу: теоретичні та практичні аспекти: II Всеукраїнська науково-практична конференція, м. Полтава, 23 листопада 2017 року: тези доповіді. Полтава, 2017. С. 56–59.

53. Гулак О. В. До питання розгляду «пожежної безпеки в лісах» в адміністративно-правовому аспекті. Актуальні проблеми публічного права: Всеукраїнська наукова інтернет-конференція, присвячена 120-річчю університету, м. Київ, 24–26 квітня 2018 року: тези доповіді. К., 2018. С. 119–121.

54. Гулак О. В. Теоретико-правовий аспект забезпечення пожежної безпеки в лісах. Актуальні проблеми наук про життя та природокористування: IV Міжнародна науково-практична конференція молодих вчених, м. Київ, 25–27 квітня 2018 року: тези доповіді. К., 2018. С. 184–186.

55. Гулак О. В. До питання особливостей забезпечення екологічної безпеки. Цілі сталого розвитку третього тисячоліття: виклики для університетів наук про життя: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 23–25 травня 2018 року: тези доповіді. К., 2018. Т. 1. С. 99–101.

56. Гулак О. В. До питання місця добровільної пожежної охорони у забезпеченні пожежної безпеки в лісових масивах. Роль держави та громадського сектору в соціальній адаптації переміщених осіб із зони агресії РФ та учасників АТО: круглий стіл, м. Київ, 17 жовтня 2018 року: тези доповіді. К., 2018. С. 102–106.

## АНОТАЦІЯ

**Гулак О. В. Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України.** – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2020.

Дисертацію присвячено дослідженню теоретико-методологічних засад адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України на сучасному етапі. Уточнено понятійно-категоріальний апарат у сфері адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах. Адміністративно-правове забезпечення пожежної безпеки в лісах окреслено як складову окремого інституту особливої частини адміністративного права. Організаційні засади забезпечення пожежної безпеки в лісах України досліджено через комплексну систему взаємопов'язаних практичних заходів, які представлено у вигляді двох груп: попереджувальні безпекові заходи та фактичні безпекові заходи. Адміністративну відповідальність за порушення правил пожежної безпеки в лісах розглянуто як окрему складову підінституту адміністративної відповідальності за порушення норм лісового законодавства. Сформовано власну систематизацію органів публічної влади у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах, до яких віднесено органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. Аргументовано, що найбільш актуальними та вагомими, у розрізі дослідження, є наукові розвідки проблематики забезпечення пожежної безпеки в лісах, які розташовуються на радіаційно-ураженій території через аварію на ЧАЕС. Здійснено аналіз наукових підходів щодо доцільності застосування «інтегрованого управління вогнем в природних екосистемах». Виокремлено комплекс основних проблемних аспектів у контексті забезпечення ефективності пожежної безпеки в лісових масивах. Запропоновано розроблення та прийняття низки нормативно-правових актів з метою удосконалення адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах та внесення змін до системи чинного вітчизняного законодавства.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, пожежна безпека, пожежна безпека в лісах України, національна безпека, забезпечення пожежної безпеки, забезпечення пожежної безпеки в лісах України, теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення, адміністративна відповідальність, суб'єкти забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

## АННОТАЦИЯ

**Гулак Е. В. Теоретико-методологические основы административно-правового обеспечения пожарной безопасности в лесах Украины. — На правах рукописи.**

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины. Киев, 2020.

Диссертация посвящена исследованию теоретико-методологических основ административно-правового обеспечения пожарной безопасности в лесах Украины на современном этапе. Уточнен понятийно-категориальный аппарат в сфере административно-правового обеспечения пожарной безопасности в лесах. Административно-правовое обеспечение пожарной безопасности в лесах обозначено как составляющую отдельного института особенной части административного права. Организационные основы обеспечения пожарной безопасности в лесах Украины исследованы через комплексную систему взаимосвязанных практических мероприятий, представленных в виде двух групп: предупредительные мероприятия и фактические мероприятия по безопасности. Административную ответственность за нарушение правил пожарной безопасности в лесах рассмотрено как отдельную составляющую подинститута административной ответственности за нарушение норм лесного законодательства. Сформировано собственную классификацию органов публичной власти в сфере обеспечения пожарной безопасности в лесах, к которым отнесены органы общей компетенции и органы специальной компетенции. Аргументировано, что наиболее актуальными и значимыми, в разрезе исследования, есть научные исследования проблематики обеспечения пожарной безопасности в лесах, которые располагаются на радиационно-пораженной территории из-за аварии на ЧАЭС. Осуществлен анализ научных подходов относительно целесообразности применения «интегрированного управления огнем в природных экосистемах». Выделен комплекс основных проблемных аспектов в контексте обеспечения эффективности пожарной безопасности в лесных массивах. Предложена разработка и принятие ряда нормативно-правовых актов с целью усовершенствования административно-правового обеспечения пожарной безопасности в лесах и внесения изменений в систему действующего отечественного законодательства.

**Ключевые слова:** административно-правовое обеспечение, пожарная безопасность в лесах Украины, национальная безопасность, обеспечение пожарной безопасности, обеспечения пожарной безопасности в лесах Украины,

теоретико-методологические основы административно-правового обеспечения, административная ответственность, субъекты обеспечения пожарной безопасности в лесах Украины.

## ANNOTATION

**Gulac O. V. Theoretical and Methodological Bases of Administrative and Legal Support of Fire Safety in the Forests of Ukraine.** – The Manuscript.

Thesis for a Doctor Degree in Law, specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law». National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine. Kyiv, 2020.

The dissertation is devoted to researching the theoretical and methodological bases of administrative and legal fire safety provision in the forests of Ukraine at the current stage. In the research the conceptual and categorical apparatus in the field of administrative and legal support of fire safety in forests has been clarified. Administrative and legal support of fire safety in forests is outlined as a component of a separate institution of a specific part of administrative law, considering it within the hierarchical composition, which justifies the interdependence of its individual levels. Organizational principles of fire safety in the forests of Ukraine have been studied through a comprehensive system of interrelated practical measures, which are presented in the form of two groups: preventive safety measures and actual safety measures.

Administrative liability for violation of forest fire safety rules is considered as a separate component of the substitution of administrative liability for violation of forest legislation. This is the application by the state or its authorized bodies to the offender who committed acts that infringe on fire safety in forests, measures of administrative coercion.

Also, we have formed the systematization of public authorities in the field of fire safety in forests, which includes bodies of general competence and bodies of special competence. Among the bodies of special competence are: 1) bodies of branch competence, in particular, the State Agency of Forest Resources of Ukraine, its structural units and the State Protection Service of the Nature Reserve Fund of Ukraine, and 2) bodies of functional competence, namely: State Civil Protection System, bodies of which are involved in extinguishing forest fires during the period of high fire danger at the risk of an emergency.

It is emphasized that fire safety in forests as an integral part of the national security system can be effectively ensured only in the case of integrated political, environmental, economic, legal and engineering measures.

The condition of regulatory and legal support of fire safety in the forests of Ukraine at the level of specific competence was analysed, which allowed: 1) to find out that the relevant regulations are implemented by regulations adopted primarily by the State Agency of Forest Resources of Ukraine and the State Emergency Service; both central executive bodies, whose powers directly relate to the relevant activities, and regulations adopted at the level of line ministries, which coordinate and direct the activities of these central executive bodies; 2) to identify significant shortcomings

of the normative provision of fire safety in the forests of Ukraine at the level of bodies of branch competence and a much higher level of such provision at the level of bodies of functional competence.

It is argued that the most relevant and important, in terms of research, are scientific investigations of fire safety in forests located in the affected area due to the Chernobyl accident, considering: high potential risks in this area owing to the activation of radioactive substances deposited on forest plantations that rise during combustion, migrate considerable distances and lead to a significant excess of their number in the air; the impossibility of directing ground forces to the centers of fire, with the possible use of only aircraft in the exclusion zone with a high level of radiation.

It is investigated that the permanent bodies of civil protection management at the state level are the Cabinet of Ministers of Ukraine, SES, as well as central executive bodies that create functional subsystems, and units for civil protection in their staff. Coordinating bodies of the state system of civil protection are the next: commissions on technogenic and ecological safety and emergencies and special commissions on liquidation of consequences of an emergency situation formed for coordination of activity of the central and local executive bodies, the enterprises, establishments and the organizations connected with technogenic and ecological safety, protection of the population and territories, prevention and response to emergencies.

An analysis of scientific approaches to the feasibility of «integrated fire management in natural ecosystems» implemented in the United States and a number of other countries allows us to identify several promising areas of «forest fire management». In the research a set of main problem aspects in the context of ensuring the effectiveness of fire safety in forests is identified. The own vision of complex, multilevel character of system of administrative and legal maintenance of fire safety in woods is formed. Emphasis is placed on the fact that the lack of approved strategic documents for the development of the forest sector makes it impossible to form the projected state policy, and thus creates unregulated organizational and legal management structure in the field of forest relations in general and reduces the effectiveness of fire safety in forests in particular. Further, the development and adoption of a number of regulations in order to improve the administrative and legal regulation of fire safety in forests is proposed. The problematic aspects, inconsistencies and legal conflicts of administrative and legal support of fire safety in the forests of Ukraine are outlined and amendments to the system of current domestic legislation are proposed.

**Key words:** administrative and legal support, fire safety, fire safety in the forests of Ukraine, national security, fire safety, fire safety in the forests of Ukraine, theoretical and methodological principles of administrative and legal support, administrative liability, subjects of fire safety in forests of Ukraine.

Підписано до друку 21.08.2020 р.  
Ум. друк. арк. 1,9  
Наклад 100 прим.

Формат 60x84\16  
Обл.-вид. арк. 1,9  
Зам. № 200403

Віддруковано у редакційно-видавничому відділі НУБіП України  
вул. Героїв Оборони, 15, Київ, 03041, тел.: 527-81-55  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4097 від 17.06.2011









