

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

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ГУЛАК ОЛЕНА ВАСИЛІВНА

УДК 342.9:630*432

ДИСЕРТАЦІЯ

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

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»
(юридичні науки)

Подається на здобуття наукового ступеня доктора наук

Дисертація містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання
на відповідне джерело О. В. Гулак

Науковий консультант
Курило Володимир Іванович,
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Гулак О. В. Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет біоресурсів і природокористування. 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, розглядаючи його в межах ієрархічного складу, що обґрунтовує взаємозалежність окремих його рівнів.

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.

Адміністративно-правове забезпечення пожежної безпеки в лісах розглядається як складова окремого інституту особливої частини адміністративного права 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.

Організаційні засади забезпечення пожежної безпеки в лісах України розглянуто через комплексну систему взаємопов'язаних практичних заходів, які представлено у вигляді двох груп: 1) попереджувальні безпекові заходи та 2) фактичні безпекові заходи. Відповідно, до першої групи відносимо: 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) розробку плану гасіння лісової пожежі; 4) гасіння пожеж у лісах.

Адміністративна відповідальність за порушення правил пожежної безпеки в лісах означена 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. Зауважено, що 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 систематизацію 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: 1) органи галузевої компетенції, зокрема, Державне агентство лісових ресурсів України, його структурні підрозділи і Службу державної охорони природно-заповідного фонду України, та 2) 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.

Здійснено 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 Держлісагентством та ДСНС України, як ЦОВВ, 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.

Досліджено, що постійно діючими органами управління цивільного захисту на державному рівні є КМУ, ДСНС, а також ЦОВВ, 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'язаних 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.

Подальший розвиток системи забезпечення пожежної безпеки у вітчизняних лісових масивах, вбачається, 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 ґрунтуватись на формуванні системи місцевих добровільних пожежних підрозділів, підготовкою яких має опікуватись ДСНС, а матеріально-технічним забезпеченням, розробкою 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 сільгоспалів); другий –

«корисних» пожеж («контрольованих палів»), що, зокрема, дозволяють знизити природну пожежну небезпеку та сприяють природному відновленню лісів.

Виокремлено комплекс основних проблемних аспектів у контексті забезпечення 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 ефективність здійснення 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 розробки комплексу заходів із адаптації лісових ресурсів до змін клімату та відповідного механізму посилення пожежної безпеки в лісових масивах.

Запропоновано використання стратегії сталого розвитку, оснований на вченні В. Вернадського про ноосферу, якою обґрунтовано необхідність оцінки техногенних впливів на довкілля у контексті взаємозв'язку природоохоронної та економічної складових, що дозволило запропонувати авторську концепцію адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України та сформулювати власне бачення комплексного, багаторівневого характеру системи адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах, представлене:

- 1) на загальнодержавному рівні – необхідністю розробки 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 КМУ; 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 взаємодії між суміжними лісокористувачами та підрозділами ДСНС при ліквідації лісових пожеж; про створення добровільних пожежних дружин та низкою інших.

Запропоновано розробку 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 Держлісагентства/Міндовкілля та ДСНС/МВС України щодо затвердження Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Держлісагентства України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МВС України під час гасіння лісових пожеж, який би відповідав сучасній системі профільних ЦОВВ та враховував специфіку їх взаємодії при ліквідації лісових пожеж; 3) на виконання ч. 1 ст. 61 Кодексу цивільного захисту України, Постанови КМУ «Про затвердження переліку суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона», Положення про пожежно-рятувальні підрозділи (відомчу пожежну охорону) Держлісагентства на рівні наказу профільного міністерства на основі Типового положення про відомчу пожежну охорону, затвердженого Постановою КМУ від 9 січня 2014 р. № 5; 4) на рівні МВС 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/Держлісагентства, Положення про громадського лісового інспектора, аналогічного існуючому Наказу Держкомлісгоспу України «Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів» та Наказу Мінекоресурсів 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 ЦОВВ зі спеціальним статусом із підпорядкуванням безпосередньо КМУ під назвою «Державна природоохоронна інспекція України», оскільки основна функція інспекцій полягає саме у здійсненні контрольних-наглядових функцій, а служб – у наданні адміністративних послуг.

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 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 КМУ «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 ДСНС; Статуту дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під час гасіння пожеж; Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Держлісагентства України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МВС України під час гасіння лісових пожеж; КУпАП та КК України.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, екологічна безпека, 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.

SUMMARY

Gulac O. V. Theoretical and methodological bases of administrative and legal support of fire safety in the forests of Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of 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 the research of theoretical and methodological bases of administrative and legal provision of fire safety in the forests of Ukraine at the present stage. 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 special part of administrative law, considering it within the hierarchical composition, which justifies the interdependence of its individual levels.

The application of the methodology of research of administrative and legal support

of fire safety in the forests of Ukraine is mediated primarily by the intersectoral complex nature of scientific work. Therefore, the structure of the methodology of research on knowledge of administrative and legal support of fire safety in the forests of Ukraine should take into account such aspects as: study of patterns of legal phenomena at the intersection of sciences and analysis of patterns that form, sometimes fragile, boundaries between domestic branches of law. within the specified problems.

Administrative and legal support of fire safety in forests is considered as a component of a separate institution of a special part of administrative law within a hierarchical composition, which justifies the interdependence of its individual levels: from broader to narrower: national security - environmental safety - fire safety - fire safety in ecosystems - fire safety in the woods.

Organizational principles of fire safety in the forests of Ukraine are considered through a comprehensive system of interrelated practical measures, which are presented in two groups: 1) preventive safety measures and 2) actual safety measures. Accordingly, the first group includes: 1) accounting for the number and scale of forest fires; 2) analysis of the causes of forest fires; 3) assessment of natural fire danger in forests; 4) planning of preventive and preventive fire-fighting measures in forests; 5) forest monitoring; 6) implementation of preventive and precautionary measures against forest fires; 7) control over the implementation of preventive and precautionary fire-fighting measures in forests. To the second: 1) detection of fires in forests; 2) forecasting forest fire parameters; 3) development of a forest fire extinguishing plan; 4) extinguishing fires in forests.

Administrative liability for violation of fire safety rules in forests is defined as a separate component of the substitution of administrative liability for violation of forest legislation, which consists in the application by the state or its authorized bodies to the offender who committed acts infringing on fire safety in forests, measures of administrative coercion. It is noted that the analysis of the normative regulation of administrative liability for violations in the field of fire safety in the forests of Ukraine

and procedural aspects of its implementation give grounds to claim a rather low and incomparable level of liability for such offenses under the lawmaker. In addition, a number of problematic aspects related to bringing perpetrators to justice for violations of forest fire safety have been identified.

The systematization of public authorities in the field of fire safety in forests has been formed, 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. are involved in extinguishing forest fires during the period of high fire danger in case of emergency.

The analysis of the state of normative and legal provision of fire safety in the forests of Ukraine at the level of bodies of special competence was carried out, which allowed: 1) to find out that the relevant regulations are carried out by regulations adopted primarily by the State Forestry Agency and the SES of Ukraine as CEB includes 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 investigated that the permanent bodies of civil protection management at the state level are the Cabinet of Ministers, the State Emergency Service, as well as the CEB, which create functional subsystems and subdivisions on civil protection within their staffs. The coordinating bodies of the state system of civil protection are: commissions on technogenic and ecological safety and emergencies and special commissions for emergency response, formed to coordinate the activities of central and local executive bodies, enterprises, institutions and organizations related to technogenic and ecological safety, protection of the population and territories, prevention and response to

emergencies. In addition, in accordance with Art. 76 of the Civil Protection Code of Ukraine, for the direct organization and coordination of rescue and other urgent work to eliminate the consequences of an emergency, a headquarters for the elimination of the consequences of an emergency is formed, which is the working body of the head of the emergency.

Further development of the fire safety system in domestic forests is seen based on the analysis of the experience of forming a system of fire safety entities in the vast majority of European countries (where the basis of such entities are voluntary fire brigades, which sometimes dozens of times outnumber professional formations. , are funded to varying degrees, and in some countries operate only on the basis of high citizenship), the experience of the United States (where a program to involve the public in fire prevention, established the National Council of Firefighters), should be based on the formation of local volunteer firefighters units, the preparation of which should be taken care of by the SES, and logistical support, development of the system of benefits and formation of the authority of the relevant activity - local authorities, namely, the newly formed united territorial communities.

An analysis of scientific approaches to the feasibility of "integrated fire management in natural ecosystems", which is implemented in the United States and a number of other countries and allows to identify several promising areas of "forest fire management": the first - the so-called "bad" fires. fires in open radiation-contaminated areas, on the territory of hostilities, uncontrolled agricultural fires); the second - "useful" fires ("controlled piles"), which, in particular, reduce the natural fire hazard and contribute to the natural regeneration of forests.

A set of main problematic aspects in the context of ensuring the effectiveness of fire safety in forests, which include: multi-agency forest management; management imbalance of the forest industry; insufficient funding of the forest industry in general and the implementation of a set of necessary fire prevention measures in particular; technological and moral obsolescence of fire-fighting equipment; legal nihilism of forest

users, low ecological legal awareness of the population of Ukraine; low efficiency of forest fire accounting; mostly formal approach of local authorities to the implementation of organizational measures for fire prevention; inadequate level of fire safety of the distributed land plots; non-compliance by owners and other land users with the requirements to prohibit the burning of dry grass, etc.; improper level of functioning of voluntary fire brigades; sufficiently low threshold of legal, in particular administrative, liability for damages caused by forest fires; lack of development of a set of measures for adaptation of forest resources to climate change and an appropriate mechanism for strengthening fire safety in forests.

The use of sustainable development strategy based on V. Vernadsky's doctrine of the noosphere is proposed, which substantiates the need to assess man-made impacts on the environment in the context of the relationship between environmental and economic components, which allowed to propose the author's concept of fire safety in Ukraine multilevel nature of the system of administrative and legal support of fire safety in forests, presented: 1) at the national level - the need to develop and adopt a Strategy for Sustainable Development of Forest Resources of Ukraine and / or State Strategy for Fire Safety (with a separate structural element to ensure fire safety in forests) and the Program of its implementation, approved at the level of the Cabinet of Ministers; 2) at the regional level - the Comprehensive regional program of protection of the population and territories from emergencies of natural and technogenic character, approved by the decision of regional councils for the period in several years; 3) at the local level - Comprehensive plan for prevention and elimination of forest fires; 4) at the local level - by orders of forestry directors on approval of mobilization and operational plans of interaction between adjacent forest users and units of the SES in the elimination of forest fires; about the creation of volunteer fire brigades and a number of others.

It is proposed to develop and adopt a number of regulations to improve the administrative and legal support of fire safety in forests: 1) the National Strategy for Sustainable Development of Forest Resources with a section on identifying tools to

improve fire safety in forests; The plan for the implementation of this Strategy with the outline of specific measures aimed at improving the level of fire safety in forests; 2) a new joint Order of the State Forestry Agency (Ministry of Environment) and the SES (MIA) of Ukraine on approval of the Instruction on the procedure for cooperation between departmental fire departments of the State Forestry Agency of Ukraine and fire and rescue units of the Civil Protection Rescue Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. system of profile CEBs and took into account the specifics of their interaction in the elimination of forest fires; 3) in pursuance of Part 1 of Art. 61 of the Code of Civil Protection of Ukraine, Resolution of the Cabinet of Ministers "On approval of the list of economic entities in which departmental fire protection is created", Regulations on fire and rescue units (departmental fire protection) of the State Forest Agency at the level of the order of the relevant ministry. , approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of January 9, 2014 № 5; 4) at the level of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine "Code of Honor of the Voluntary Firefighter of Ukraine" and "Program of public involvement in fire prevention", which would expand the scope of fire volunteers to bring the principles of fire safety to every resident of our country; 5) at the level of the order of the relevant ministry (State Forestry Agency) Regulation on public forest inspector, similar to the existing Order of the State Forestry Committee of Ukraine "On approval of the Regulation on public hunting inspectors" and the Order of the Ministry of Energy of Ukraine "On approval of regulations on public inspectors"; 6) anticipation of the functioning of the new "State Environmental Protection Service of Ukraine", currently proposed only within the Concept of reforming the system of state supervision (control) in the field of environmental protection in Ukraine, as a CEB with special status subordinated directly to the Cabinet of Ministers, as the main function of inspections is to carry out control and supervision functions, and services – to provide administrative services.

Problematic aspects, inconsistencies and legal conflicts of administrative and legal support of fire safety in the forests of Ukraine are outlined. It was found that the level of

administrative liability for violations in the field of fire safety in the forests of Ukraine is quite low and incomparable with the damage caused by the offense itself; proposals were made to amend the current legislation in the context of increasing the level of administrative liability for violations in the field of fire safety in forests; proposed amendments to the system of current domestic legislation, namely: the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine"; Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On optimization of the system of central executive bodies"; Forest Code of Ukraine; Code of Civil Protection of Ukraine; Rules of fire safety in the forests of Ukraine; Regulations on state forest protection; Regulations on the state protection service of the nature reserve fund of Ukraine; Regulations on the Operational and Rescue Service of the Civil Protection of the State Emergency Service; Charter of actions of management bodies and divisions of the Operational and Rescue Service of Civil Protection during firefighting; Instructions on the procedure for interaction between the departmental fire protection units of the State Forestry Agency of Ukraine and fire and rescue units of the Operational and Rescue Service of the Civil Protection of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine during forest fire extinguishing; The Code of Ukraine on Administrative Offenses and The Criminal Code of Ukraine.

Keywords: 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.

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.

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 природо-користування 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 природо-користування

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 природо-користування 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 природо-користування 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://lsey.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.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	26
ВСТУП	29
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В ЛІСАХ УКРАЇНИ	
1.1. Адміністративно-правовий зміст правовідносин у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України.....	51
1.2. Теоретико-методологічні засади дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України.....	85
1.3. Сучасний стан пожежної безпеки в лісах України як підстава посилення її правового забезпечення.....	105
1.4. Висновки до розділу 1.....	135
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВА ТА ОРГАНІЗАЦІЙНА СКЛАДОВІ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В ЛІСАХ УКРАЇНИ	
2.1. Правові засади забезпечення пожежної безпеки в лісах України.....	143
2.2. Організаційні засади забезпечення пожежної безпеки в лісах України.....	175
2.3. Особливості адміністративної відповідальності за порушення правил протипожежної безпеки в лісах України.....	204
Висновки до розділу 2.....	229
РОЗДІЛ 3. ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В ЛІСАХ УКРАЇНИ	
3.1. Система суб'єктів забезпечення пожежної безпеки в лісах України.....	237
3.2. Повноваження органів спеціальної компетенції у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України.....	254
3.2.1. Органи галузевої компетенції у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України та їх повноваження.....	255

3.2.2. Органи функціональної компетенції як суб'єкти забезпечення пожежної безпеки в лісах України.....	290
3.3. Особливості організації взаємодії суб'єктів забезпечення пожежної безпеки в лісах України.....	316
Висновки до розділу 3.....	341
РОЗДІЛ 4. НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В ЛІСАХ УКРАЇНИ	
4.1. Досвід зарубіжних держав у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах...	349
4.2. Удосконалення організаційно-правових засад забезпечення пожежної безпеки в лісах України	381
4.3. Шляхи удосконалення нормативного забезпечення пожежної безпеки в лісах України.....	411
Висновки до розділу 4.....	437
ВИСНОВКИ.....	445
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	461
ДОДАТКИ.....	531

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АРК – Автономна Республіка Крим

АРС – Аварійно-рятувальна служба

АТО – Антитерористична операція

ВЗП – Водозливний пристрій

ДАЗВ – Державне агентство України з управління зоною відчуження

Держекоінспекція – Державна екологічна інспекція

Держкомлісгосп – Державний комітет лісового господарства

Держлісагенство – Державне агентство лісових ресурсів

Держлісоохорона – Державна лісова охорона

Держпродспоживслужба – Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів

Держстат – Державна служба статистики

ДКЛГУ – Державний комітет лісового господарства України

ДП – Державне підприємство

ДПО – Добровільна пожежна охорона

ДСНС – Державна служба з надзвичайних ситуацій

ЕПЛ – Міжнародна благодійна організація «Екологія-Право-Людина»

ЄДСЦЗ – Єдина державна система цивільного захисту

ЄС – Європейський Союз

ЗВ – Зона відчуження

ЗМІ – Засоби масової інформації

ЗУ – Закон України

КГЛП – Керівник гасіння лісової пожежі

КК – Кримінальний кодекс

КМУ – Кабінет міністрів України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

КЦЗУ – Кодекс цивільного захисту України

ЛГМ – Лісові горючі матеріали

Лісгосп – Лісогосподарське підприємство

ЛК – Лісовий кодекс

ЛП – Лісова пожежа

ЛПС – Лісові пожежні станції

МВС – Міністерство внутрішніх справ

МДА – Місцеві державні адміністрації

Міндовкілля – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України

Мінекоенерго – Міністерство енергетики та захисту довкілля України

Мінприроди – Міністерство екології та природних ресурсів

МНС – Міністерство з надзвичайних ситуацій

НАТО – Організація Північноатлантичного договору

НПА – Нормативно-правовий акт

НС – Надзвичайна ситуація

ОВВ – Органи виконавчої влади

ОМС – Органи місцевого самоврядування

ООН – Організація об'єднаних націй

ООС – Операція об'єднаних сил

ОРС ЦЗ – Оперативно-рятувальна служба цивільного захисту

ОТГ – Об'єднані територіальні громади

ПЗЛС – Полезахисні лісосмуги

ПЗФУ – Природно-заповідний фонд України

ПН – Пожежна небезпека

ППБВЛУ – Правила пожежної безпеки в лісах України

РНБО – Рада національної безпеки і оборони

Угода – Угода про асоціацію України з ЄС

ЦЗ – Цивільний захист

ЦОВВ – Центральні органи виконавчої влади

ЧАЕС – Чорнобильська атомна електростанція

ВСТУП

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 безпек, 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 [142, с. 30]. В останні роки чітко проявлена тенденція до зростання кількості масштабних лісових пожеж, які швидко поширюються та важко піддаються гасінню [608; 564]. Так, у першому півріччі поточного року кількість лісових пожеж в Україні, у порівнянні з попереднім, збільшилась у 3 рази, а площа – у 40 разів [34].

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 [248]. 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 %) [594], 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. Галуцько, 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. МIRONЮК, С. Мосов, В. Назаренко, К. Пасинчук, Р. Покровський, О. Романов, А. Савчук, В. Свириденко, А. Сидоренко, С. Сидоренко, Г. Ситник, А. Сможаник, В. Смоляннюк, 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. Юрєвік 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 громадянська 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 правова 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.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В ЛІСАХ УКРАЇНИ

1.1. Адміністративно-правовий зміст правовідносин у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України

Проблематика дослідження носить міжгалузевий, комплексний характер, що дало підстави звертатись до наукового доробку фахівців рівних галузей знань. Безпека людини та стан природного середовища – одна з найважливіших характеристик якості життя, науково-технічного та економічного розвитку держави. У зв'язку з цим, першочергового значення набуває необхідність вивчення ризику для людини та суспільства загалом з боку технологічних, економічних та соціальних чинників, які впливають на створення безпечних умов проживання [9]. Безпека – це певний об'єктивний стан, що ґрунтується на відсутності загрози, який суб'єктивно відчують окремі люди чи їх групи. Згідно з теорією потреб А. Маслоу, основними в ієрархії потреб після фізіологічних є потреби безпеки. У житті людини й функціонуванні соціально-економічної системи безпека є важливим та переважно домінуючим чинником [223]. Поряд з людиною, її життям й здоров'ям, честю, гідністю та недоторканністю безпека проголошується і визначається Основним Законом нашої держави [174] найвищою соціальною цінністю (ст. 3).

Відповідно до зазначених положень Конституції України, свого часу були розроблені та схвалені: Основні напрямки державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки, затверджені Постановою ВР України від 5 березня 1998 р. № 188 [447]; Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, затверджена Постановою ВР України від 16 січня 1997 р. № 3 [432]; ЗУ «Про основи

національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. [443]; Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року, схвалена Розпорядженням КМ України від 17 жовтня 2007 р. № 880 [175]; Кодекс цивільного захисту України (далі – КЦЗУ) від 2 жовтня 2012 р. № 5403 [166]; Розпорядження КМУ від 22 січня 2014 р. № 37 «Про схвалення Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [479]; Указ Президента України Про рішення РНБУ від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» [462]; ЗУ «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 р. № 2059 [450]; Розпорядження КМУ від 31 травня 2017 р. № 616 «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» [475]; новий ЗУ «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. [435] та ЗУ «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року від 28 лютого 2019 р. № 2697 [444]; Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо запобігання пожежній небезпеці в Україні» від 24 грудня 2019 р. № 948 [438].

Масштабні аварії природного характеру значно посилили увагу до даної проблеми як спеціалістів, так і широкої громадськості та засобів масової інформації. Наукові дослідження сприяли концентрації уваги на питаннях безпеки й оцінки ризику і в традиційних сферах людської діяльності. Одночасно активізувалися дослідження проблем захисту навколишнього середовища, охорони здоров'я населення. В Україні, на жаль, не розроблено загальнодержавної програми аналізу ризику для людини та навколишнього середовища, що б дало можливість попередити й уникнути значних соціальних, екологічних і техногенних катастроф, підвищити соціальну безпеку людини [9].

Зокрема, ст. 6 ЗУ «Про основи національної безпеки України», який втратив чинність 8 липня 2018 р. у зв'язку з прийняттям нового ЗУ «Про національну безпеку України» № 2469 від 21 червня 2018 р. [435], до пріоритетів національних

інтересів України з-поміж іншого відносила: гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина (в тому числі і екологічних); забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів; інтеграцію України в європейський політичний, економічний та правовий простір. Стаття 3 цього ж Закону до об'єктів національної безпеки відносила, у тому числі, і навколишнє природне середовище та природні ресурси [443].

Свого часу, зважаючи на суттєві ризики для довкілля техногенного та природного характеру, на початку 2015 р. було внесено зміни до ст. 7 ЗУ «Про основи національної безпеки України», якими перелік загроз національним інтересам і національній безпеці України у сфері цивільного захисту було доповнено наступними: невідповідність сучасним викликам стану єдиної державної системи цивільного захисту, сил цивільного захисту, їх технічного оснащення; значне антропогенне і техногенне перевантаження території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [331]. Окрім того, законотворець до загроз національній безпеці України відніс і «нераціональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів як невідновлюваних, так і відновлюваних» [76].

Надзвичайно важливими, у розрізі дослідження, є й новели, передбачені вищезазначеним ЗУ від 12 лютого 2015 р. № 186 [331], які стосуються, зокрема, і посилення відповідальності, і зміни та уніфікації деякої термінології. Так, Кримінальний кодекс України [187] доповнено статтею 336-1, яка передбачає покарання у виді позбавленням волі на строк від двох до п'яти років за ухилення від проходження служби цивільного захисту в особливий період (крім відбудовного періоду) чи у разі проведення цільової мобілізації; у ч. 2 ст. 17 ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» [456] термін «стихійні лиха чи катастрофи» замінено на «особливо тяжкі надзвичайні ситуації».

Згідно із 1 статтею ЗУ «Про основи національної безпеки України» № 964 від 19 червня 2003 р. [443] та змінами, внесеними згідно із Законами України № 2411 від 1 липня 2010 р. [350] та № 2180 від 7 листопада 2017 р. [319], національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, охорони дитинства, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [443].

У вищезазначеному законі всі сфери суспільного життя країни, її функціонування, тісно пов'язані, є складовими національної безпеки держави. Тож, національна безпека не може бути гарантована без врахування викликів, породжених хоча б одним із елементів. Зважаючи на широту охоплюваних складових, проблема забезпечення національної безпеки постає як комплекс

заходів із забезпечення функціонування й розвитку ключових елементів, кожен з яких слід інтерпретувати як стратегічну сферу діяльності держави [277].

Останні роки проблематика національної безпеки та її забезпечення постала предметом дослідження цілої низки науковців, серед яких: В. Ліпкан, який є розробником авторського методу вивчення складових національної безпеки [209]; О. Романов, який досліджує механізми забезпечення національної безпеки України [496]; В. Горбулін, який вивчав проблематику інформаційно-аналітичного забезпечення національної безпеки України [247]; Д. Беззубов, що досліджував організаційно-правові засади забезпечення суспільної безпеки [22]; О. Топчій, яка дослідила адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки неповнолітніх [539]; І. Кожем'яка, який розглянув проблематику адміністративно-правового забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження [167]; М. Гончар, І. Дрозд, З. Луцишин та ціла кагорта інших науковців, що досліджували проблематику національної безпеки у різних сферах [247].

Переважна більшість вчених, у розрізі досліджуваної категорії «національна безпека», не ставлячи під сумнів визначення, яке наводиться у ЗУ «Про основи національної безпеки України», і виходячи насамперед саме з такого, виділяють наступні складові національної безпеки: військову безпеку; економічну безпеку; демографічну безпеку; інформаційну безпеку; геостратегічну безпеку; екологічну безпеку; продовольчу безпеку; соціальну безпеку тощо [277]. Приведений перелік відрізняється насамперед ступенем деталізації сфер суспільної життєдіяльності.

Разом з тим, виходячи з тематики нашого дослідження, маємо зауважити про відсутність у переважній більшості наукових праць словосполучення «пожежна безпека» у якості складової національної безпеки. При тому, що позиція, згідно з якою пожежна безпека є складником національної безпеки, оприлюднена в цілій низці наукових праць. Зокрема, подібної думки дотримуються представники як

вітчизняної, так і зарубіжної наукової школи, серед яких: О. Мартин [223–225], В. Ліпинський [207; 208], Є. Медведєв [229], К. Пасинчук, Т. Щерба [275].

І не зважаючи на те, що пожежі на законодавчому рівні не трактуються загрозами національній безпеці, зокрема, не визначені такими як в Законі України «Про основи національної безпеки» так і в новому Законі України «Про національну безпеку», ми повністю солідарні з позицією зазначених науковців та «пожежну безпеку» у цілому та таку її складову, як «пожежну безпеку в лісах», розглядаємо як невід’ємний елемент національної безпеки.

З цього приводу, К. Пасинчук та Т. Щерба слушно зауважують, що необхідність виокремлення пожежної безпеки як окремого складника національної безпеки знаходить підтвердження в тому, що «пожежі як загрози являються самостійними складниками суттєвої частини можливих небезпек. Пожежі супроводжують терористичні акти, дорожньо-транспортні пригоди, вибухи, аварії на транспорті, природні небезпеки, виробничі процеси, протиправну діяльність тощо» [275; 223]. Відтак, надзвичайно важливою у розрізі нашого дослідження є думка, що «... розглядати пожежну безпеку у складі державної, екологічної, техногенної безпеки чи якоїсь іншої є недоцільним» [275], оскільки вона має розглядатись у якості самостійної складової.

У розрізі нашого дослідження важливими постали зміни, внесені Законом України від 12 лютого 2015 р. № 186 до ЗУ «Про основи національної безпеки України», якими було передбачено, що основними напрямками державної політики з питань національної безпеки України є, окрім інших сфер, і сфера цивільного захисту (до компетенції якої безпосередньо і належить забезпечення пожежної безпеки). Окрім того, аналогічні зміни були внесені і до ст. 4 означеного закону, якими, окрім усталених суб'єктів забезпечення національної безпеки (Президента України; Верховної Ради України; Кабінету Міністрів України; Ради національної безпеки і оборони України; міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; Національного банку України; судів загальної юрисдикції; прокуратури України; Національного антикорупційного бюро України; місцевих державних

адміністрацій та органів місцевого самоврядування; Збройних Сил України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України; громадян України та їх об'єднань) визначено й органи та підрозділи ЦЗ, однією з основних функцій яких і є забезпечення пожежної безпеки [331].

Відтак, маємо зробити висновок, що не зважаючи на те, пожежна безпека прямо законодавцем не визначена як складова національної безпеки, низка правових норм та профільний науковий доробок все ж дає нам підстави вважати, що основна наша гіпотеза та у цілому напрям дослідження є абсолютно обґрунтований не лише з позиції доцільності, але і самої логіки формування нормативного матеріалу у розрізі категорії «національної безпеки» та похідних від такої.

Новий ЗУ «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. [435], що призвів до втрати чинності ЗУ «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. [443], на нашу думку, як і думку багатьох експертів, дещо «однобоко» трактує поняття «національної безпеки» та її складових. Так, означений Закон, регламентуючи основи національної безпеки, разом з тим, не визначає її види, орієнтуючись цілком на військову безпеку та сферу оборони у цілому. Зокрема, Законом України «Про національну безпеку України» визначені такі терміни, як: воєнний конфлікт; громадська безпека і порядок; державна безпека; демократичний цивільний контроль; загрози національній безпеці України; збройний конфлікт; комплексний огляд сектору безпеки і оборони; національна безпека України; національні інтереси України; оборонний огляд; оборонне планування; оборонно-промисловий комплекс України; огляд оборонно-промислового комплексу України; планування у сфері національної безпеки; сектор безпеки і оборони; сили безпеки; сили оборони; Стратегія національної безпеки України; Стратегія воєнної безпеки України; Стратегія кібербезпеки

України; Стратегічний оборонний бюлетень України; Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України; Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України.

Національна безпека України в межах закону визначена як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. Такими ч. 3 ст. 3 вищезначеного Закону, а саме, фундаментальними національними інтересами України, визначає: державний суверенітет і територіальну цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України; сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; інтеграцію України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами. Ч. 4 ст. 3 ЗУ «Про національну безпеку України» зазначає, що державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо [435].

Найбільш фахові й численні зауваження до проекту ЗУ «Про національну безпеку України» (реєстраційний № 8068), які переважно не були враховані при прийнятті зазначеного закону, були сформульовані Головним юридичним управлінням ВРУ. Зокрема, одними з таких є наступні: 1) Згідно зі ст. 3 Конституції нашої держави «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність й безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Натомість, визначеннями термінів «воєнна безпека» і «державна безпека» (ст. 1 зазначеного проекту закону) не означено таку найвищу соціальну цінність саме «життєво важливим національним інтересом». Тільки дефініція «громадська безпека і порядок» визнають права й свободи людини та громадянина «життєво

важливими для суспільства та особи інтересами»; 2) Окремі положення законопроекту викладено без урахування вимог законодавчої техніки, зокрема: а) частини другої статті 1 проекту, згідно з якою «інші терміни у цьому Законі вживаються у значенні, наведеному в інших законах України». Різні закони можуть містити однакові терміни, які мають різне значення для цілей кожного з відповідних законів. Тому узагальнення, вжите в частині другій статті 1 проекту, без вказання на конкретні закони, які містять терміни, значення яких співпадає з цілями цього проекту, може бути некоректним. Тому зазначену частину статті 1 проекту слід виключити як таку, що не має юридичного навантаження, або ж відповідно уточнити її зміст; б) недосконалої структури законопроекту. Так, розділ I проекту «Загальні положення» містить лише одну статтю («визначення термінів»), тоді як розділ II («Засади національної безпеки України») містить статтю 2 «Правова основа державної політики у сферах національної безпеки і оборони» і статтю 3 «Принципи державної політики у сферах національної безпеки і оборони». За сталою практикою законопроектування принаймні ці три статті мали би міститися в розділі з назвою «Загальні положення». І в жодному разі розділ проекту не повинен складатися лише з однієї статті [436].

З огляду на вищезазначене, можемо зробити наступні висновки:

1. Пріоритетним видом національної безпеки законотворець визначає військову, виходячи не із самого визначення терміну «національна безпека», а змісту та структурного відображення відповідного закону.

2. Законодавець не заперечує наявності різних видів національної безпеки, про що зокрема свідчить зміст ч. 4 ст. 3 ЗУ «Про національну безпеку України», де згадуються такі терміни як: воєнна, зовнішньополітична, державна, економічна, інформаційна, екологічна безпека та кібербезпека, проте із зазначенням, що державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення щойно перерахованих видів безпек. Виходячи зі змісту Розділу II окресленого закону, національна безпека ототожнюється із оборонною та

військовою. Формується таке враження, що усі види національних безпеки є підвидами оборонної (по факту - військової) безпеки. Не зрозумілим є і поняття «державної безпеки» у переліку цих підвидів. Таким чином, вважаємо зазначений закон таким, що у повній мірі комплексно не розкриває систему національної безпеки та використовує невиправдані дефініції або терміни, що є недоречними, свідченням чому є і численні зауваження Головного юридичного управління ВРУ до проекту ЗУ «Про національну безпеку України».

3. Пропонуємо ч. 4 ст. 3 ЗУ «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 безпеки». Разом з тим розуміючи, що незбалансованість та відсутність комплексності, зокрема, щодо видів і основних характеристик національних безпеки не дає можливості визначити факт прийняття такого важливого для держави закону як позитивний.

Досить чітко зв'язок різних сфер та складових дослідження національної безпеки відобразив у своїх тезах А. Петегірич: «Ключове значення в формуванні національної безпеки мають конкретні галузі народного господарства і саме ефективні взаємозв'язки між ними і мають стати фундаментом національної безпеки країни» [277], підкреслюючи зазначеним взаємозв'язок «безпекових» категорій та переплетіння сфер і напрямків національної безпеки у цілому, без яких не можна досліджувати як окремо одну зі складових національної безпеки, так і у цілому категорію «національна безпека» і механізм її забезпечення.

Відтак, поняття «пожежної безпеки в лісах» тісно пов'язане з іншим «безпековим» категоріальним апаратом, а саме: «безпека», «національна безпека» «пожежна безпека», «екологічна безпека» тощо. Втім, зважаючи на те, що основне питання нашого дослідження у межах даного підрозділу перебуває у площині визначення адміністративно-правового змісту поняття пожежної безпеки в лісах,

вважаємо за доцільне розглянути поняття та наукові підходи не лише щодо вищезазначених категорій, але, й основне – акцентувати увагу саме на адміністративно-правовому змісті досліджуваного поняття.

Нами запропоновано розглядати пожежну безпеку в лісах як складну, комплексну, міжгалузеву категорію, ефективність забезпечення якої залежить від взаємодії уповноважених на те профільних публічних інституцій, та яка, у свою чергу, є частиною більш комплексних та узагальнених «безпекових» складових. Зокрема, у своїй науковій роботі, при виявленні та формуванні ефективного адміністративно-правового інструментарію щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах, ми вбачаємо доцільним розглядати досліджувану нами категорію у розрізі ланцюга категоріального апарату: від комплексного, узагальнюючого, масштабнішого – до вузького, конкретизованішого, галузевого, а саме: національна безпека – екологічна безпека – пожежна безпека, як її невід’ємна складова, – пожежна безпека в екосистемах – пожежна безпека в лісах.

Таким чином, подальший розріз нашої роботи буде ґрунтуватись саме на такій категоріально-структурній побудові понятійного та змістовного компоненту наукового дослідження. Разом з тим, маємо зауважити, що «пожежна безпека в лісах України» являє собою таку наукову категорію, що, зважаючи на охоплюваний зазначеним терміном складний комплекс взаємовідносин людини з навколишнім природним середовищем, є об’єктом дослідження природничих, соціальних, юридичних, технічних та інших наук у цілому та різних галузей права зокрема. А відтак, і адміністративно-правове забезпечення пожежної безпеки в лісах є комплексною проблематикою, що може бути ефективною виключно у разі комплексного застосування заходів технологічного, екологічного, економічного та правового характеру у цілому.

Пожежна безпека в лісах України – важлива безпекова складова, що частково підтверджує і той факт, що служба, яка забезпечує пожежну безпеку, структурно наразі, після тривалих структурно-організаційних перетрубацій, перебуває у

підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ, основна функція якого полягає саме у забезпеченні внутрішньої безпеки нашої держави.

Вважаємо адміністративно-правове забезпечення пожежної безпеки в лісах доцільним досліджувати 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.

Таке наше розуміння ґрунтується на наступних тезах.

1. Паспорт спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, зокрема у частині адміністративного права і процесу, полягає у тому, що це є галузь юридичної науки, яка досліджує суспільні відносини, що формуються в ході *забезпечення* органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі публічного управління у сферах економічного, соціально-культурного та адміністративно-політичного розвитку [276]. Тобто, зважаючи на предмет нашого дослідження, забезпечення пожежної безпеки в лісах відноситься до безпосередньої функції, що виконується органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в межах реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі публічного управління у сферах економічного, соціально-культурного та адміністративно-політичного розвитку відповідно;

2. Об’єктом адміністративного права є суспільні відносини у сфері публічного управління у цілому, тож забезпечення пожежної безпеки в лісах, не зважаючи на те, що носить комплексний міжгалузевий характер, а, відповідно, правовідносини у сфері забезпечення пожежної безпеки мають комплексний

правовий характер (оскільки засади таких містяться в різних галузях права) також є частиною таких відносин;

3. Особлива частина адміністративного права включає норми, які визначають засади адміністративно-правового регулювання в окремих галузях та сферах суспільної життєдіяльності (економіці, сільському господарстві, транспорті, господарській діяльності, адміністративно-політичній діяльності), міжгалузевому адмініструванні тощо та відображає специфіку адміністративно-правового регулювання в окремих сферах суспільного життя [509], а відтак і норми щодо адміністрування забезпечення пожежної безпеки в лісах, зважаючи, зокрема, і на міжгалузевий характер застосування методів та засобів у досліджуваній сфері;

4. Адміністративно-правове забезпечення національної безпеки (частиною якої, на нашу думку, у широкому значенні, є пожежна безпека в лісах) досліджується наразі у межах особливої частини адміністративного права. Зокрема, в академічних підручниках зазначається: «Національна безпека як об'єкт публічного адміністрування» [246]; Національна безпека є складним багатоаспектним поняттям і включає такі види безпеки: політичну, економічну, військову, державну, інформаційну, науково-технологічну, економічну, епідемічну, фінансову, пожежну, продовольчу, безпеку культурного розвитку нації [3].

5. Термін «забезпечення» передбачає під собою використання насамперед імперативних методів управління та регулювання, властивих передусім адміністративному праву та притаманним такому більше ніж іншим галузям права.

Окрім того, таку нашу позицію вважаємо підкріпленою думкою науковця у сфері екологічної безпеки Ю. Краснової, яка пропонує не включати *правовідносини із локалізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру* до складу права екологічної безпеки, оскільки підставою їх виникнення є або непереборна сила (природне стихійне явище), або порушення вимог законодавства [186].

Зауважимо, що українське адміністративне право розвивається активно і послідовно, маючи своєю основною метою створення необхідних умов для реалізації приватними особами у сфері публічного управління всього належного їм комплексу прав, свобод і законних інтересів. Нормативною основою для такого розуміння мети адміністративного права виступає Конституція України, в якій закріплено, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3), порядок реалізації якого, власне, і встановлюється нормами адміністративного права. Не можна не звернути увагу також і на ч. 2 ст. 6 і ч. 2 ст. 19 Конституції України, які вимагають від суб'єктів публічної влади діяти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, зміст яких (законів) складають переважно норми адміністративного права. Таким чином, адміністративне право виступає обов'язковим конструктивним елементом парадигми взаємовідносин будь-якої особи і держави, «захищаючи, перш за все, особистість від надмірного, несумісного з умовами її вільного розвитку, державного втручання» [230, с. 6–7]. Так і правовідносини у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах є такими, що регулюються насамперед нормами адміністративного права, оскільки мають реалізовувати відповідний безпековий режим визначеними державою імперативними методами. До того ж, сучасне адміністративне право покликане регулювати не лише відносини управлінського характеру, але і сукупність відносин, зокрема, при інформуванні населення про надзвичайний стан, укладанні адміністративних договорів, дотриманні норм пожежної безпеки в лісах, що не є державною власністю тощо.

Так, Р. Мельник цілком слушно зазначає, що система адміністративного права є правовим утворенням, що перебуває в постійному русі. Вона розвивається й ускладнюється разом з розвитком та ускладненням суспільних відносин, які регламентуються нормами цієї галузі права. Це, власне, й пояснює виникнення нових інститутів адміністративного права, їх трансформацію в підгалузі, а інколи, і

в самостійній галузі права. Відтак, система адміністративного права не є застиглою, адже вона повсякчас знаходиться у стані трансформаційного розвитку [230, с. 10]. До того ж, А. Комзюк та І. Гриценко стверджують, що тенденція появи нових галузей в межах саме адміністративного права найбільше відповідає статусу адміністративного права як фундаментальної галузі у системі вітчизняного права [172].

За аналогією формування рівнів дослідження конкретної проблематики, пожежну безпеку в лісах пропонуємо розглядати, виходячи із таких рівнів: мегарівень (міжнародна пожежна безпека в лісах) – макрорівень (національна пожежна безпека в лісах) – мезорівень (регіональна пожежна безпека в лісах) – мікрорівень (локальна пожежна безпека в лісах) – нанорівень (безпека особи) [224].

У межах науки адміністративного права, колектив вчених пропонує схожу систематизацію основних об'єктів національної безпеки: «До об'єктів національної безпеки відносяться національні інтереси, національні цінності, структурні елементи системи національної безпеки, їх властивості та відносини, які захищаються від загроз» [3]. Відтак, виокремлюється декілька рівнів базових об'єктів безпеки: людини (її прав та свобод) – суспільства (а саме, духовних і матеріальних цінностей) – держави (зокрема, територіальної цілісності, суверенітету, правопорядку).

Зокрема, на підтвердження зазначеного, О. Мартин, даючи визначення категорії «пожежна безпека», зазначає: «... це широке поняття, яке включає в себе комплекс заходів щодо захисту всіх ланок і суб'єктів господарювання економічної системи, починаючи від громадянина, підприємств і закінчуючи державою. У процесі дослідження стану пожежної безпеки необхідно враховувати ієрархічну декомпозицію, яка обґрунтовує взаємозалежність окремих її рівнів [224, с. 294].

Таким чином, підсумовуючи, зазначимо наступне. Приймаючи до уваги, що основним об'єктом пожежної безпеки, у розрізі власного наукового дослідження, є ліси, вважаємо за доцільне розглядати пожежну безпеку у цілому як повноцінну

окрему складову національної безпеки, а пожежну безпеку в лісах у якості складової пожежної безпеки в екосистемах, яка, у свою чергу, є видом пожежної безпеки. Виходячи із зазначеного, вибудовується ланцюжок досліджуваних складових від загального до конкретного: національна безпека – пожежна безпека – екологічна безпека – пожежна безпека в екосистемах – пожежна безпека в лісах. Окрім того, слід зауважити, що людина, суспільство, національне багатство та довкілля у цілому є об'єктами посягання, підлягання ризикам та небезпекам незалежно від об'єктного виду пожежі та місця її локалізації.

Тож, з метою проведення комплексного та всебічного дослідження, здійснюючи аналіз категорії «пожежна безпека в лісах України» в адміністративно-правовому аспекті, вважаємо за необхідне дослідити низку споріднених та близьких науково-правових категорій. Так, відповідно тлумачного словника, «безпека» означає: «стан, за якого не загрожує небезпека, є захист від небезпеки» [264, с. 47]; «відсутність небезпеки, схоронність, надійність» [98, с. 167]; «стан, за якого кому або чому-небудь не загрожує небезпека» [512, с. 74]. На думку ж автора, під поняттям «безпеки» слід розуміти такий стан, що забезпечує високий рівень надійності через відсутність загроз чи за рахунок ефективного їм протистояння та недопущення настання шкідливих наслідків.

І хоча, як нами вже було зазначено, у межах нашого дослідження, ми розглядаємо «пожежну безпеку в лісах» насамперед як частину більш загальної категорії «пожежна безпека», все ж, зважаючи на те, що лісові відносини як об'єкт права, регулюється, окрім поресурсового законодавства, насамперед нормами екологічного права та, окрім іншого, апелюючи до позицій поважних науковців щодо того, що безпекові складові взаємопов'язані та витікають один з одного, вважаємо доцільним приділити увагу в рамках дослідницької роботи і категорії «екологічна безпека», яка є більш загальною по відношенню до «пожежної безпеки в лісах».

Термін «екологічна безпека» закріплений ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264 та передбачає собою такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей [449].

В основу формування державної екологічної політики має бути покладено принцип, згідно якого, екологічна безпека стає важливим елементом і складовою національної безпеки держави. Положення, що розвиває цей принцип, було закріплене Конституцією України, відповідним законом та цілим пакетом інших нормативно-правових актів [71]. Зокрема: «Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена» [174]; «Забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави» [174]; «Національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах» [443].

Починаючи з 70-80-х років минулого століття, з'явилася нова – екологічна функція, яка за своєю юридичною природою є комплексною та складається з декількох напрямків: охорона повітря, ґрунтів, водних об'єктів, надр, рослинного світу, лісу та ін. В умовах сьогодення екологічна функція у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу набуває основного значення, тому дає можливість зменшити і мінімізувати негативні наслідки даного явища [53, с. 59]. Цілком погоджуємось з тим, що слід визнати, що у цілому досліджувана

проблема здобула нині більш глибокого, ускладненого характеру, що обумовило і зміну та поглиблення її змісту, зовсім іншого, ніж це було раніше. Зміна змісту не могла не позначитися і на зміні вживаної термінології. Тому, замість поняття «навколишнє середовище» вчені дедалі частіше почали використовувати поняття «екологія», яке відображає сутність проблеми найбільш повно, адже дане поняття включає в себе не лише «охорону навколишнього природного середовища», але і такий важливий компонент як «раціональне використання природних ресурсів», що в свою чергу передбачає дотримання законів природи і потенційних можливостей навколишнього природного середовища [513, с. 96].

У більш широкому аспекті, в контексті євроінтеграційних процесів, задля забезпечення екологічної безпеки, завдання полягає в досягненні оптимального балансу між шкідливими для навколишнього середовища наслідками, що в будь-якому випадку виникають під впливом антропогенної діяльності, посиленої технічним розвитком суспільства, і потенційними можливостями природних ресурсів до самовідновлення.

Отже, не применшуючи економічної складової сталого розвитку будь-якого суспільства, хочемо наголосити на тому, що, як з позиції наукового підходу, так і практичної доцільності на перспективу, система публічного управління сьогодення вимагає обов'язкового врахування необхідності дотримання вимог екологічної безпеки з тим, щоб гарантувати ефективність забезпечення екологічної рівноваги в розрізі розробки та реалізації організаційно-правових передумов для розвитку всіх без винятку видів суспільних відносин, які вимагають відповідного регулювання зі сторони держави, та насамперед, збереження передумов для можливостей майбутньому поколінню користуватись благами безумовного – природнього характеру, а не лише – антропогенного. Маємо чітко усвідомити, що у випадку екологічних катастроф, помилки виправити дуже важко, іноді – не можливо [71].

Суттєвим поступом у нормативному регулюванні проблемних питань забезпечення екологічної безпеки на теренах нашої держави, та загалом

формування фундаментального бачення подальшого напрямку публічного управління у зазначеній сфері, можна вважати нещодавнє закріплення засад державної екологічної стратегії на найвищому нормативному рівні. Так, ЗУ від 28 лютого 2019 р. «Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року» з-поміж існуючих проблем сучасного стану довкілля в Україні відмічають, те, що процеси глобалізації та суспільних трансформацій підвищили пріоритетність збереження довкілля, а отже, потребують від України вжиття термінових заходів. Зокрема, акцентовано увагу на тому, що протягом тривалого часу економічний розвиток держави супроводжувався незбалансованою експлуатацією природних ресурсів, низькою пріоритетністю питань захисту довкілля, що унеможливлювало досягнення збалансованого (сталого) розвитку. Першопричинами екологічних проблем України означений Закон України визначає, окрім інших, наступні: підпорядкованість екологічних пріоритетів економічній доцільності; неврахування наслідків для довкілля у законодавчих та нормативно-правових актах, зокрема у рішеннях КМУ та інших органів виконавчої влади; неефективна система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання використання природних ресурсів, зокрема неузгодженість дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, незадовільний стан системи державного моніторингу навколишнього природного середовища; низький рівень розуміння в суспільстві пріоритетів збереження довкілля та переваг збалансованого (сталого) розвитку, недосконалість системи екологічної освіти та просвіти; незадовільний рівень дотримання природоохоронного законодавства та екологічних прав і обов'язків громадян; незадовільний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства та незабезпечення невідворотності відповідальності за його порушення; недостатнє фінансування з державного та місцевих бюджетів природоохоронних заходів, фінансування таких заходів за залишковим принципом [444].

Впровадження системи управління екологічними ризиками в усіх сферах національної економіки сприятиме запобіганню катастроф техногенного та екологічного характеру [444].

У здійсненому дослідженні аналізу ризиків стану екологічної безпеки України наочно представлено шкалу кількісних оцінок внутрішніх загроз екологічній безпеці, яка враховує коефіцієнти кореляції між окремими показниками і відповідними головними компонентами (Рис. 1.1). Як видно з рис. 1.1, лісові та польові пожежі займають у цьому переліку суттєві 4 та 8 місця відповідно.

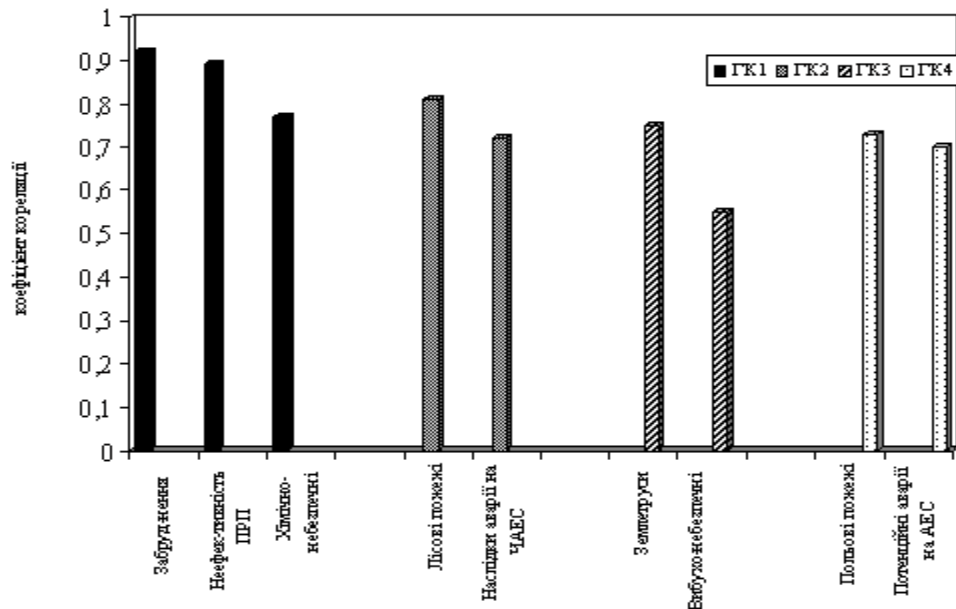


Рис. 1.1. Рівні основних загроз екологічній безпеці України

Усі зазначені загрози поділені на низку компонент. Так, зокрема, до другої за своїм масштабом, внутрішньої загрози екологічній безпеці нашої держави, що складає 13,5 % загальної структури первинних даних, віднесено, окрім наслідків аварії на ЧАЕС, лісові пожежі [9]. Польові пожежі, у свою чергу, віднесені до четвертої компоненти внутрішньої загрози вітчизняній екологічній безпеці.

Розглядаючи термінологічне поле науки адміністративного права, постає

необхідність у групуванні за певними критеріями всієї сукупності термінів. У понятійно-категоріальній системі основ національної безпеки можливо виокремити кілька рівнів. До першого рівня належать поняття та категорії стосовно концептуального ядра дисципліни. До другого рівня – поняття та категорії, що відображають процес становлення та функціонування системи національної безпеки. До третього рівня належать поняття та категорії, що передають стан суб'єкта, який розв'язує завдання щодо визначення рівня забезпечення національної безпеки. Поняття дають змогу в ідеалізованому, абстрактному вигляді уявити собі ті чи інші сторони забезпечення національної безпеки як достатньо самостійного явища об'єктивної реальності, виокремити суттєві елементи та їх взаємозв'язок [574]. У понятійно-категоріальній системі основ адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах доцільно виокремити три рівні: на вершині уявної піраміди ми б розмістили поняття «національна безпека»; на другому щаблі – «екологічна безпека» та «пожежна безпека», а до низового рівня – основи піраміди, віднесли б поняття «пожежна безпека в лісах» та «система забезпечення пожежної безпеки в лісах» відповідно.

Питання безпеки та захисту території держави від пожеж та їх наслідків мають розглядатися як невід'ємна частина державної політики у сфері національної безпеки [119, с. 2].

Процес розробки та реалізації дієвих заходів, спрямованих на мінімізацію ризику виникнення пожеж і зменшення розміру можливого збитку при загорянні здійснюється шляхом вирішення задач щодо формування та впровадження організаційно-правового механізму публічного управління у сфері пожежної безпеки. У той же час, маємо погодитись з думкою щодо того, що на теренах української науки, питанню розробки конкретних висновків і пропозицій щодо вдосконалення організаційного і правового механізму публічного управління у сфері пожежної безпеки в Україні присвячено не надто багато наукових праць

[243], особливо гостро це відчувається стосовно сфери забезпечення пожежної безпеки в лісах нашої держави.

Разом з тим, не можна применшувати доробку широкого кола науковців, що внесли свій вклад у розробку проблематики організаційно-правового забезпечення пожежної безпеки, зокрема М. В. Андрієнка [13], Н. Н. Брушлинського [31], С. Ф. Денісова [100], В. А. Доманського [118; 119], К. В. Кареліна [156], П. Ю. Князева [163], В. В. Колесникова [169], Ю. Н. Коряковцева [181], О. М. Мартина [223–225], О. А. Мельниченка [231; 236], Е. В. Медведєва [229], О. В. Місяйла [236], С. П. Мосова [239], В. Ю. Назаренка [242; 243], К. М. Пасинчука [275], В. В. Семеніхіна [503], С. І. Сташенка [520], С. П. Тараненка [533], О. С. Труша [540], М. В. Удода [545], І. В. Христинич [565] та інших.

Зокрема, дослідження В. Доманського, який, вивчаючи пожежну безпеку як складову національної безпеки України та іманентну функцію держави, наголошував, що «організаційно-правові аспекти розвитку системи забезпечення пожежної безпеки в Україні є одними з ключових питань національної безпеки, оскільки вони стосуються не просто участі пожежної охорони України в ліквідації тих або інших негативних факторів, а її спроможності запобігати появі подібних факторів шляхом використання важелів адміністративно-правового управління» [119]. Наразі, питання організаційно-правових засад забезпечення пожежної безпеки в Україні, у світлі реформи і змін основоположних засад та ідеології функціонування усієї системи державного апарату, залишаються доволі актуальними, досить гостро дискутуються та вимагають, відповідно, детального наукового аналізу та розгляду різних підходів, а відтак і свого наукового відображення в межах науки адміністративного права.

Відповідно п. 33 ст. 2 КЦЗУ [166], який набув чинності з першого липня 2013 року та згідно з яким втратив юридичну силу ЗУ «Про пожежну безпеку» [451], поняття «пожежна безпека» визначається як відсутність неприпустимого ризику

виникнення і розвитку пожеж та пов'язаної з ними можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям і довкіллю.

Загалом у літературі всі підходи до трактування поняття «пожежна безпека» можна згрупувати за декількома напрямками: сутнісним – пов'язаним з наповненням реальним змістом означеної категорії та процесуальним – в якому в основі дослідження перебувають суспільні відносини, спрямовані на підвищення ефективності забезпечення пожежної безпеки загалом. Зокрема, Г. О. Пономаренко трактує пожежну безпеку як захищеність життя та здоров'я людей, майна та інших цінностей фізичних та юридичних осіб, національного багатства і навколишнього природного середовища, за якої забезпечуються своєчасне попередження, виявлення, припинення і нейтралізація пожеж та їх наслідків [296]. В. В. Семеніхін же наголошує на тому, що пожежна безпека – це стан захищеності життя, здоров'я та майна фізичних або юридичних осіб від пожежі, що забезпечується системою заходів протипожежної безпеки та підтримується шляхом виконання вимог, встановлених спеціальними НПА [503]. Найбільш узагальнююче визначення, на нашу думку, сформоване О. М. Мартином, який під пожежною безпекою розуміє складну багатофакторну категорію, яка характеризує стан захищеності людини, суспільства, національного багатства та довкілля від пожеж, що, по-перше, відображає здатність протистояти дестабілізуючій дії різноманітних чинників, що створюють реальну загрозу виникнення пожеж, а по-друге, гарантується механізмом забезпечення пожежної безпеки як об'єктивною потребою запобігання реальної та потенційної загрози пожеж, зниження ймовірності їх виникнення та мінімізації втрат і збитків від реальних пожеж [223, с. 12].

Виокремлення пожежної безпеки як самостійного напрямку безпеки у суспільстві, визнання пожеж як загроз національній безпеці та пожежної безпеки як складника національної безпеки є методологічним підґрунтям подальших наукових розвідок у системі пожежної безпеки та її забезпечення на різних рівнях у соціально-економічній системі. Незважаючи на відсутність єдиного підходу до

визначення поняття «пожежної безпеки», всі науковці, по-перше, акцентують увагу на особливій актуальності її забезпечення, а по-друге, обґрунтовують пожежну безпеку як самостійний напрям безпеки у суспільстві [223, с. 11–13].

Одним з трактувань поняття «пожежної безпеки» є наступне: «... стан із заданим рівнем ризику виникнення пожеж і спричинення ними шкідливих наслідків, який характеризується тим, що частина відомих загроз об'єкту безпеки відсутня, а від наявних загроз створено відповідний захист» [545, с. 47]. Відтак, на противагу «припустимому ризику» має бути унормованим і комплекс ефективних засобів протидії пожежі та мінімізації її негативних наслідків [591].

Забезпечення безпеки варто трактувати як «запобігання й усунення небезпечних ситуацій, що створюють загрозу життю, здоров'ю і власності людей, нормальній діяльності державних і недержавних утворень» [514, с. 164]. Для підтримки «безпечного стану» у всьому світі створені й діють системи забезпечення національної безпеки, що складаються із систем безпеки у різних сферах. Вітчизняна правова система відповідну сферу суспільних відносин регламентує насамперед за допомогою ЗУ «Про національну безпеку України» та КЦЗУ.

Не зважаючи на досліджуваність проблематики лісових пожеж фахівцями різних галузей знань, її адміністративно-правові аспекти залишаються переважно поза увагою наукового загалу. Разом з тим, не можна не відмітити доробку широкого кола науковців, що внесли свій вклад у розробку даної проблематики у цілому. Зокрема, свій внесок здійснили вітчизняні та зарубіжні вчені, серед яких: А. Агер, О. Бабіч, В. Балабух, В. Богомолів, О. Борсук, О. Бригада, І. Будзінський, А. Волокітіна, В. Ворон, А. Гіттельсон, Й. Голдаммер, В. Гуменюк, Р. Гуржій, М. Дей, К. Драч, К. Еверс, Д. Займс, А. Зайсук, С. Зібцев, Р. Климась, І. Ковалець, В. Корень, М. Корень, К. Коробкіна, О. Крайнюков, А. Кузик, Н. Курбатський, О. Кучук, Д. Лагно, Р. Ласко, А. Любчич, Г. Маллініс, Д. Матвійчук, І. Мелехов, Є. Мельник, І. Міцопулос, В. Миронюк, І. Мірошніченко, Л. Несенюк,

В. Нестеров, А. Одинець, С. Олівер, В. Олійник, Д. Рейнарз, О. Рибалова, С. Робінсон, Б. Саглам, В. Свириденко, Д. Середя, Д. Сітт, А. Сидоренко, С. Сидоренко, О. Сошенський, М. Софронов, В. Товарянський, І. Тромбіцький, М. Туфекчіоглу, В. Узенькій, Р. Урату, В. Усеня, П. Ціорас, А. Швириденко, М. Явуз, П. Яворовський.

Протягом останнього десятиріччя науковими осередками дослідження актуальних питань вітчизняної лісової пірології постали Київ (Східноєвропейський центр моніторингу пожеж; Інститут державного управління у сфері цивільного захисту), Львів (Львівський державний університет безпеки життєдіяльності), Черкаси (Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України) та Харків (Національний університет цивільного захисту України; Український науково-дослідний інститут лісового господарства та агролісомеліорації ім. Г. М. Висоцького) [217].

Зокрема, Кузик А. Д. досліджував пожежонебезпечні властивості лісових горючих матеріалів [190; 538], спільно з Лагно Д. В. – особливості процесу ліквідації пожежі у забруднених радіонуклідами лісах на території зони відчуження [193]; Товарянський В. І. аналізував математичне моделювання процесів теплообміну під час пожежі в лісах [191], здійснював обґрунтування залучення сил і засобів для гасіння лісових пожеж [192] та підвищення ефективності забезпечення пожежної безпеки в лісах України [537]; Сидоренко С. Г., Ворон В. П., Мельник Є. Є. та Сидоренко А. Г. досліджували наслідки лісових пожеж й закономірності накопичення лісових горючих матеріалів [505–508; 590]; Басманов А. Є., Созник А. П., Тарасенко А. А. [19] та Конєв Е. В. [173] вивчали особливості поширення лісової пожежі; Гуржій Р. В. та Яворовський П. П. займались дослідженням лісових горючих матеріалів та прогнозуванням лісових пожеж [94; 95; 578; 579]; Софронов М. А, Волокітіна А. В. та Сіт Д. проблематику лісових пожеж розглядали у контексті глобальних кліматичних змін [598; 516; 517; 597].

Зауважимо, що донедавна проблематика адміністративно-правового забезпечення у сфері пожежної безпеки в лісах України залишалась поза увагою наукового загалу. Втім, стрімкі зміни клімату, і як наслідок – суттєве зростання кількості та масштабів лісових пожеж, змусили як практичних працівників, широке коло громадськості, так і науковців різних галузей акцентувати увагу саме на організаційно-правових засадах реалізації цієї актуальної та важливої функції держави. Зокрема, наукові праці А. Любчич та С. Сидоренка [217], О. Сторчоуса [522], С. Зібцева, В. Миронюка, О. Сошенського, В. Гуменюка, В. Усені, В. Кореня [140; 553], І. Будзінського [32], торкаються, у тому числі, і питань удосконалення нормативних засад забезпечення пожежної безпеки в лісах України; роботи Й. Георга Голдаммера [585] та А. Гіттельсона [97] стосуються управлінських аспектів досліджуваної проблематики на міжнародному рівні.

Східноєвропейський центр моніторингу пожеж на чолі з С. Зібцевим, досліджуючи проблемні питання пожежної безпеки в лісах зони відчуження, займається організацією тренінгів з пожежогасіння у контексті оптимізації взаємодії відомчої лісової охорони та відповідних підрозділів ДСНС [492]. Окрім того, насамперед науковий доробок фахівців даного центру суттєво збагатив представлене дослідження [134–144]. Товариство лісівників України на чолі з Ю. Марчуком так само долучається до законотворчої роботи, включаючи і проблематику забезпечення пожежної безпеки в лісах [536].

Теоретичною базою дисертаційного дослідження постали наукові розробки основоположних засад адміністративно-правового забезпечення таких вітчизняних вчених у галузі адміністративного права, як В. Авер'янов [3], І. Арістова [14], Алфьоров [7], В. Бевзенко [21], Д. Беззубов [22], Ю. Битяк [27], В. Галуцько [4; 5], В. Гаращук [50], І. Голосніченко [60], П. Діхтієвський [4; 5], Е. Дмитренко [113], Є. Додін [117], В. Доманський [118; 119], В. Заросило [130], Н. Золотарьова [146], Р. Калюжний [154], І. Кожем'яка [167], А. Комзюк [154; 172], Т. Коломосьць [170; 171], В. Колпаков [170], О. Кузьменко [4; 5], В. Курило [196–198], Ю. Легеза [202],

В. Ліпинський [207; 208], Д. Лук'янець [216], Н. Марфіна [226], Л. Мендик [232], О. Олійник [265; 266], В. Печуляк [279–281], С. Петков [208], О. Піддубний [285], С. Позняков [289], Г. Пономаренко [296], К. Рябець [488], О. Світличний [502], С. Стеценко [4], В. Теремецький [535], М. Удод [545], Є. Шульга [576] та інших.

Категорія «адміністративно-правове забезпечення» у розрізі науки адміністративного права є однією з найбільш важливих. Однак, аналіз наукового доробку свідчить про відсутність єдиного усталеного підходу до її тлумачення. Загальнотеоретичні питання адміністративно-правового забезпечення в різній мірі досліджувала ціла когорта вчених.

Власне, відповідно академічного правового видання, сферою правового забезпечення являється сукупність правил здійснення управління, які можна й необхідно впорядкувати нормами права та правовими засобами [263, с. 457]. Аналіз означеної дефініції дав змогу виявити низку розбіжностей у її трактуванні. Зокрема, К. В. Барсуков визначає термін «забезпечення» як діяльність уповноважених на те державних органів, спрямовану на реалізацію своїх функцій [18, с. 7]. М. В. Цвік адміністративно-правове забезпечення розглядає як цілеспрямовану дію юридичних засобів на поведінку людей та суспільні відносини у цілому [566, с. 327]. В.А. Головкин – як унормовану діяльність органів державної влади, спрямовану на створення умов для реалізації, охорони й захисту прав громадян за допомогою адміністративно-правових засобів [59, с. 7–8]. В. І. Марчук – як створення й підтримку умов задля реалізації вимог встановленого порядку управління за допомогою адміністративно-правових засобів [227, с. 9]. Г. П. Циверенко – як комплекс використання наявних форм і методів, спрямованих на регулювання суспільних відносин у досліджуваній ним сфері за допомогою адміністративного права [567, с. 4]. Дещо схоже розуміння має і І. Я. Хитра, визначаючи адміністративно-правове забезпечення як реалізацію владними органами правових, організаційно-технічних та інших заходів, які спрямовані на регулювання суспільних відносин за допомогою юридичних норм [562, с. 6].

Низка авторів, думка чийх нам особливо імпонує, серед яких, зокрема, Є. Є. Колесников, А. В. Філіпов, Г. С. Римарчук, О. М. Гумін та Є. В. Пряхін, визначення адміністративно-правового забезпечення подають через певний «механізм упорядкування суспільних відносин». Так, Є. Є. Колесников даний термін визначає як «здійснюване державою за допомогою спеціального механізму упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону, реалізацію й розвиток» [169, с. 434]. А. В. Філіпов – як механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у досліджуваній автором сфері, що включає, у тому числі, норми права, правовідносини та процес реалізації правових норм [560, с. 8]. Досить схожим є трактування Г. С. Римарчука, О. М. Гуміна та Є. В. Пряхіна – у якості процесу «упорядкування суспільних відносин» уповноваженими органами, їх юридичне закріплення, охорону, реалізацію та розвиток [495, с. 8; 93, с. 47].

Таким чином, аналіз наукового доробку свідчить про декілька наявних елементів у визначенні зазначеної дефініції, незалежно від сфери дослідження, а саме: «забезпечення суспільних відносин» та засоби, за допомогою яких відбувається власне саме забезпечення – «норми адміністративного права», що й дозволило нам сформулювати власне визначення цієї категорії. Відтак, адміністративно-правове забезпечення пожежної безпеки в лісах нами 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 нормативних засобів, які використовуються уповноваженими публічними органами 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 та координації уповноважених суб'єктів у

питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах та подолання ризиків та загроз їх поширення; реалізації ефективної просвітницької та превентивної діяльності.

Виходячи із означеного, важливим є і розуміння категорії «механізм адміністративно-правового забезпечення», яку, для прикладу, Т. Г. Корж-Ікаєва розглядає як систему адміністративно-правових норм і взаємопов'язаних між собою суб'єктів, що створюють повноцінні умови для реалізації, захисту, охорони та відновлення прав громадян [179, с. 8]. У свою чергу, І. О. Ієрусалімова вважає такою систему засобів, що являються складовими елементами впливу на суспільні відносини цієї галузі права [149, с. 9]. І. Я. Хитра – сукупність правових форм, інструментів та методів, за допомогою яких здійснюється вплив на суб'єктів з метою забезпечення їх повноцінного функціонування [562, с. 7].

Таким чином, *адміністративно-правовий механізм забезпечення пожежної безпеки в лісах* нами визначено як систему засобів, які є складовими елементами впливу цієї галузі права на суспільні відносини у сфері пожежної безпеки в лісах та спрямовані на забезпечення належного рівня пожежної безпеки в лісових масивах.

На думку Д. Кучми, специфікою «забезпечення безпеки», як управлінської діяльності є те, що вона розгортається навколо негативних явищ, які виникають у житті і діяльності людей (аварії, катастрофи, стихійні лиха, збройні конфлікти тощо). А саму систему забезпечення автор відображає у певному алгоритмі управлінських дій: інвентаризації існуючих знань про небезпеки; розробці комплексу превентивних заходів; аналізу причин наявної «небезпеки»; перегляду знань про небезпеки; вжиття комплексу нових заходів [103]. Разом з тим, нами вбачається, що етап «розроблення превентивних заходів» має здійснюватись лише після етапу аналізу причин виникнення та поширення безпекових ризиків та загроз, але аж ніяк не навпаки.

Відповідно, у межах досліджуваних нами питань, вважаємо, що забезпечення пожежної безпеки в лісах передбачає собою реалізацію комплексної системи поетапних заходів, а саме: 1. Аналіз та систематизація інформації про ризики та

небезпеки у сфері пожежної безпеки в лісах; 2. Прогнозування можливих ризиків та загроз у сфері пожежної безпеки в лісах (залежно від низки факторів: 1) природних – виду лісів; кліматичної зони, в якій вони розташовані; рельєфу місцевості; близькості розташування водойм; 2) організаційно-правових – ефективності та злагодженості діяльності профільних органів; наявності нормативно затверджених програм співпраці між профільними службами; ефективності реагування; рівня реалізації координуючої та контролюючої функції тощо; 3) технологічних – здійснення відповідних превентивних заходів; наявності камер спостереження, необхідного технологічного спорядження у достатній кількості тощо); 3. Аналіз причин виникнення та поширення пожеж в лісах та систематизація відповідних факторів; 4. На основі вищеперерахованих факторів – перегляд та доопрацювання системи превентивних заходів, нормативне забезпечення діяльності уповноважених на означену функцію органів; 5. Здійснення необхідних додаткових та впровадження нових заходів, зважаючи на зміну організаційно-правових, природних, кліматичних, соціально-політичних, економічних умов тощо.

Пожежна безпека забезпечується різними заходами правового, організаційного, економічного, соціального і науково-технічного характеру, спрямованими на боротьбу з пожежами [412]. Відповідно до ст. 55 КЦЗУ, пожежна безпека в Україні забезпечується шляхом добровільного виконання підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами вимог пожежної безпеки так само, як і спеціальних умов соціального та технічного характеру, встановлених законодавством і нормативними документами або уповноваженим державним органом з метою забезпечення пожежної безпеки [166].

Слід відмітити і доробок науковців інших галузей права. Зокрема, під час дослідження загальнотеоретичної проблематики правових аспектів забезпечення пожежної безпеки в лісах України були використані напрацювання з питань теорії держави і права, екологічного права та інших галузевих правових наук, авторами

яких є В. Андрейцев [11; 12], О. Гафурова [2], А. Гетьман [51; 52], О. Глотова [56], М. Дейнега [99], С. Денісов [100], Т. Єгорова [123], В. Єрмоленко [2; 124], М. Заверюха [128], В. Зуєв [52], І. Каракаш [155], Б. Кіндюк [162], В. Костицький [183], М. Краснова [184; 185], Ю. Краснова [186], П. Кулинич [194], І. Курило (Гиренко) [53; 54], І. Куц [199], І. Куян [200], В. Ладиченко [592], Н. Малишева [220], О. Орендарець [269], А. Статівка [306], О. Сторчоус [521–526], Ю. Шемшученко [573], М. Шульга [577] та інші.

Ліси – це один з найважливіших компонентів навколишнього природного середовища, найскладніше та найпотужніше рослинне угруповання за різноманітністю побудови та рівнем впливу на довкілля [226]. Вони, як основний компонент біосфери, виконують важливу екологічну та економічну функції. Втім, фактична лісистість України (15,6 %) є недостатня, а для підтримання екологічної рівноваги на сучасному етапі практично на всій території України площу лісів слід збільшити хоча б на 2-2,5 млн. га [354]. Тож навіть сам факт лісових пожеж вже несе суттєві ризики та загрози для лісового фонду, не беручи до уваги саме по собі знищення лісових насаджень в державі, яка наразі є малолісною. Адже, пожежі – це страшне лихо не тільки для деревної рослинності, але й для всього живого, оскільки гинуть й птахи, й звірі, вигоряє лісова підстилка і верхній шар ґрунту [69].

У статті 13 Конституції України проголошено, що ліс, як і інші природні ресурси України (земля, води, надра), є національним надбанням, яке є об'єктом права власності українського народу [174]. Відповідно до ст. 1 ЛК України, ліс – це тип природних комплексів, у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище [211]. Ліси України відповідно призначення й місця розташування виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, рекреаційні, естетичні, оздоровчі, виховні та інші функції [111].

Площа лісів України за останні 450-500 років зменшилась утричі та є найменшою в Європі (після Молдови) [219, с. 128]. На сьогодні, загальна площа земель лісового фонду України становить 10,4 млн. га, із яких вкритих лісовою рослинністю – 9,6 млн. га. Лісистість території країни становить 15,9 %. За офіційною інформацією, за 50 років площа лісів зросла на 21%, а запас деревини майже у три рази [129]. Втім, більш достовірні дані полягають у тому, що за останні 50 років лісистість збільшилася лише на 4 %, що також, на думку фахівців, є не зовсім об'єктивними даними [219, с. 130]. Такий стан зумовлений не лише рівнем та інтенсивністю антропогенного впливу, але й зростаючим техногенним навантаженням, що порушує природну стійкість та формувальні функції лісових екосистем.

Ліси по території України розташовані дуже нерівномірно і сконцентровані переважно на Поліссі та в Карпатах. Середній вік деревостанів перевищує 55 років, що так само підвищує потенційні пожежні ризики. Порівняно з іншими європейськими країнами Україна відзначається: низьким рівнем лісистості; істотними відмінностями лісорослинних умов, методів ведення лісового господарства, використання лісових ресурсів і корисних властивостей лісу у різних природних зонах (Полісся, Лісостеп, Степ, Українські Карпати та гірський Крим); переважно екологічним значенням лісів, половина з яких має обмежений режим використання; великою часткою лісів, включених до складу територій природно-заповідного фонду (13,7 відсотка), що має стійку тенденцію до збільшення; багатовідомчою структурою використання лісів (для ведення лісового господарства ліси надано в постійне користування підприємствам, установам та організаціям, що належать до сфери управління різних міністерств, інших органів виконавчої влади); наявністю значної площі лісів, що зростають на радіоактивно забруднених землях [122]. Окрім того, половина лісів України є штучно створеними та потребує посиленого догляду. Близько пів млн. га лісу, що належав колишнім колективним господарствам, наразі є землями запасу й перебуває у вкрай незадовільному стані, у

тому числі, через численні пожежі. Близько 0,4 млн. га полезахисних лісових смуг, які захищають понад 13 млн. гектарів ріллі, не отримали повноцінного юридичного закріплення [122, с. 163].

Зокрема, основними причинами виникнення проблем у лісовій сфері ЗУ «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» визначає недосконалість системи управління та розвитку лісового господарства, відсутність правових та економічних механізмів, стимулювання запровадження природозберігаючих технологій, недосконалість податкової бази, а також нечіткість визначення правового статусу щодо управління землями під полезахисними лісовими смугами. Координація робіт з охорони та відтворення лісів здійснюється центральними (у лісах державної власності) та місцевими органами виконавчої влади (у лісах комунальної власності). Близько 0,8 мільйона гектарів лісових земель державної власності (у тому числі полезахисні лісові смуги) не надані в користування і віднесені до земель запасу. Нечітке визначення правового статусу щодо управління землями під полезахисними лісовими смугами призводить до істотного погіршення стану насаджень та їх загибелі. Разом з тим, відсутність системи фінансування лісгосподарської діяльності, особливо у східних і південних регіонах України, призвела до припинення робіт із створення захисних лісових насаджень на малопродуктивних і деградованих землях та невиконання попереджувальних протипожежних заходів у лісах, що підвищило ризик виникнення лісових пожеж і погіршення екологічної ситуації [444].

На жаль, фахівці галузі та науковий загал у цілому відзначають, що на сьогодні правове регулювання у сфері лісового господарства України не можна назвати оптимальним та таким, що відповідає міжнародним стандартам [279, с. 3]. Проте, основним завданням державного регулювання та управління у сфері лісових відносин, згідно зі ст. 25 ЛК України [211], є забезпечення ефективної охорони, належного захисту, раціонального використання та відтворення лісів.

З кожним роком проблемні питання, пов'язані із забезпеченням пожежної безпеки в лісових масивах стають усе гострішими у цілому в світі. Глобальне потепління, яке людство відчуває з кожним роком все критичніше, їх лише загострює. Незадовільний стан справ з пожежами та їх наслідками свідчить про необхідність розв'язання проблеми охорони життя людей, національного багатства і навколишнього природного середовища, що потребує посилення протипожежного захисту лісових масивів [67, с. 118].

КЦЗУ саму «пожежу» визначає як неконтрольований процес знищування або пошкодження вогнем майна, під час якого виникають чинники, небезпечні для істот та навколишнього природного середовища [166]. З таким трактуванням ми погодитись не можемо. Зокрема, не зрозуміло чому «процес знищування або пошкодження вогнем» стосується лише майна, адже і «не майнові» складові можуть підпадати під такий нищівний вплив (наприклад, екосистему, екологію, живі організми тощо складно назвати майном, але вони також піддаються знищенню та пошкодженню). Так само, в юридичному сенсі дискусивним, на нашу думку, є застосування терміну «істоти» в нормативному визначенні правової категорії. Вважаємо за доцільніше в даному контексті застосування поняття «живі організми». Окрім того, «чинники, небезпечні для істот та навколишнього природного середовища» не лише виникають під час самої пожежі, але й можуть призвести до неї [78, с. 58].

Таким чином, вважаємо за доцільне удосконалення нормативної позиції, викладеної у п. 32 ст. 2 КЦЗУ, як можливий варіант, у наступній редакції: «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».

Відповідно п. 1.3 ППБВЛУ, лісова пожежа – це стихійне розповсюдження вогню територією лісового фонду [411]. Втім, для більш повного розкриття категорії «лісова пожежа», слід детальніше зупинитись на характеристиці її

шкідливих наслідків. Зокрема, М. В. Удод в своїй монографії наслідки пожежі визначає як пряму і непрямую шкоду, заподіяну небезпечними факторами пожежі, їх вторинними проявами та засобами боротьби з ними [545, с. 21]. В «Правилах обліку пожеж та їх наслідків» [300] можливість наступу шкідливих наслідків трактується як «створення загрози життю та здоров'ю людей» взагалі без приведення узагальненого визначення цього поняття. Так, дана норма фактично нівелює різницю між такими різними категоріями у своїх масштабах та наслідках як «загоряння» та «пожежа», оскільки стосовно першої можна стверджувати про «загрозу життю та здоров'ю», а щодо другої, безумовно, необхідно констатувати шкоду, яка вже має обліковий еквівалент, насамперед у вигляді соціальних, економічних та екологічних втрат. Окрім того, саме останні зазначені втрати, пов'язані з ліквідацією лісових пожеж, відновленням деревини та усієї екосистеми лісу, виробничих втрат тощо слід віднести до непрямой шкоди. Пряму ж – визначити як фізичну, майнову та моральну шкоду, пов'язану з дією небезпечних факторів лісової пожежі. Зокрема, М. В. Удод вважає, що в основному правовому визначенні пожежі, яке трактує таку як юридичний факт, явище, відмінне від загоряння, конкретизація наслідків, а тим паче виділення прямої і непрямой шкоди, не потрібні. Достатнім буде вказати лише на наявність шкоди, завданої інтересам окремої людини, держави або усього суспільства [545, с. 22].

1.2. Теоретико-методологічні засади дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України

Достовірність результатів наукового дослідження як виду певної пізнавальної діяльності визначається співвідношенням сформованих висновків та об'єктивною дійсністю. Це залежить від вибору дослідником правильного шляху дослідження й використання адекватних інструментів пізнавальної діяльності. Виходячи з цього,

проблематика методології дослідження є найбільш пріоритетною та важливою для теоретичного опрацювання певного наукового напрямку незалежно від предмета та об'єкта дослідження. Виконання поставлених наукових задач можливо лише за умови використання сучасної методології досліджень, що використовується вітчизняною та зарубіжною юридичною наукою [22, с. 18–19]. Цілком підтримуємо позицію Д. О. Беззубова та В. І. Шинкарука щодо того, що «методологія сучасної правової науки є складним і багатоплановим утворенням, що охоплює всі без винятку процеси пізнання юридичної дійсності» [561, с. 134; 22, с. 20].

Термін «методологія» походить від латинського «methodus» (метод) та «logos» (вчення) та означає «вчення про метод» [559, с. 78]. Питання методології досить складне, оскільки саме це поняття тлумачать по-різному. Багато зарубіжних наукових шкіл не розмежовують методологію і методи дослідження. У вітчизняній науковій традиції методологію розглядають як учення про науковий метод пізнання або як систему наукових принципів, на яких ґрунтується дослідження і вибір сукупності пізнавальних способів, методів і прийомів. Найчастіше методологію розглядають як теорію методів дослідження, створення концепцій; систему знань про теорію науки або про систему методів дослідження. Методику розуміють як сукупність прийомів дослідження, що включає техніку й різноманітні операції з фактичним матеріалом [571, с. 4–5; 112, с. 44].

На думку Д. А. Керимова, методика пізнання правових явищ має перебувати у площині філософської думки та загального пізнання предметів і явищ [157, с. 147]. У свою чергу, Б. А. Кистяківський вважає, що: «метод як засіб пізнання – це спосіб відображення та відтворення у мисленні предмета, що вивчається. На відміну від предмета дослідження, який дає відповідь на запитання, що досліджує та чи інша наука, метод характеризує як саме, за допомогою яких способів, засобів і прийомів це відбувається» [158, с. 311; 22, с. 22].

Зокрема, О. Ю. Бусол цілком слушно відмічає, що академіком НАПрН України М. В. Костицьким неодноразово при аналізі методів та методології

юридичних наук, зазначено, що переважна більшість науковців під методологією розуміє все, що завгодно, тільки не вчення, світогляд, теорію. Акцентуючи на тому, що впродовж 70 років насаджувалася методологія матеріалістичної діалектики, вчений констатує, що монометодологічний підхід не витримав випробувань часу. Це, на думку вченого, сталося тому, що монометодологічний підхід, а саме, підхід до пізнання в юриспруденції винятково з позицій «матеріалістичної» діалектики безвихідний, оскільки немає ні матеріалістичної, ні ідеалістичної діалектики, а є діалектика як філософська концептуалізація розвитку усвідомленого в онтологічному (буттєвому) і в логіко-понятійному сенсі, яка є вченням, теорією, методологією, методом [183]. Не обов'язково «зашорювати» себе однією методологією, можна використовувати методи з різних методологій (у розумних, звичайно, межах), тобто методика конкретного наукового дослідження може виглядати як мозаїка методів [33, с. 41–42].

Така методологія має чотирирівневу структуру. Нині розрізняють фундаментальні, загальнонаукові принципи, що становлять власне методологію, конкретнонаукові принципи, які лежать в основі теорії тієї чи іншої дисципліни або наукової галузі, і систему конкретних методів і технік, застосовуваних для виконання спеціальних дослідних завдань [571, с. 4]. Тоді як П. Рабінович вважає, що до складу методології входять: філософськосвітоглядні підходи (матеріалістичний чи ідеалістичний, діалектичний чи метафізичний, визнання чи заперечення об'єктивних соціальних, зокрема державно-правових, закономірностей і можливості їх пізнання, здобуття істинних знань щодо них); загальнонаукові методи, тобто такі, що використовуються в усіх або в більшості наук; групові методи, тобто такі, що застосовуються лише в певній групі наук. Учений вважає, що названі групи методів потрібні для проведення повноцінного, усебічного, завершеного державно-правового дослідження: кожна з них може перебувати на якомусь етапі, а тому методологія має бути множинною, плюралістичною [489; 112, с. 45].

Загальнофілософська методологія як концептуальний підхід наукового дослідження базується на загальнофілософських законах та категоріях і визначає загальну стратегію дослідження та інтерпретацію його результатів. Саме філософська методологія становить категоріальну основу наукового пошуку і слугує передумовою оптимального спрямування наукового дослідження, забезпечуючи оперування теоретичною базою пізнання складних предметних структур, які ще не досліджені чи недостатньо досліджені в соціальній практиці [28; 33, с. 42].

Особливість методологічних принципів полягає у визначенні вихідних позицій наукового пізнання, які є спільними для всіх галузей науки й водночас становлять теорію наукового пізнання в конкретній галузі науки. Тому методологію доцільно класифікувати на загальну та конкретну. Загальна методологія охоплює філософські основи дослідження, його світоглядну функцію й загальнонаукові положення. Конкретна методологія є результатом конкретизації загальної методології відповідно до специфічних особливостей змісту окремої науки, її принципових положень і методів [571, с. 7; 112, с. 46]. Відтак, методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України включають в себе як загальну, так і конкретну методологію, властиву для досліджуваної нами сфери суспільної життєдіяльності.

Методологія дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України обрана, виходячи з поставлених предмета, об'єкта, завдань та мети. Використана у даному дослідженні методологія зумовлює використання як загальнонаукових, так і спеціальних методів. Порядок дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України включає низку 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 присвячений 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 розробці авторської моделі концепції забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

Застосування методології дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України насамперед 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: а) дослідження закономірностей функціонування правових явищ, що перебувають на перетині наук (філософії, права, лісівничої науки, пірології, державного управління, економіки, адміністрування, безпеки життєдіяльності) та б) аналіз тих закономірностей, які формують, подеколи крихкі, межі між внутрішньо правовими галузями у межах означеної проблематики (зокрема, адміністративного, екологічного, лісового, міжнародного, кримінального, господарського права).

Відтак, логічним є твердження, що методологія аналізу адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України є вченням, яке включає у собі систему наукових принципів та методів дослідницької роботи з метою аналізу відомих ідей у досліджуваний сфері та формуванні власних концептуальних позицій та новітніх підходів.

Комплексний підхід до вивчення проблем безпеки забезпечується системою знань з різних галузей сучасної науки [240, с. 15]. Зокрема, при дослідженні

проблематики забезпечення суспільної безпеки, Д. Беззубов приходить до висновку, що: «Основою методології категорії «суспільна безпека» є загальні методи (притаманні всім дослідженням у галузі права) і спеціальні (використовують для отримання найбільш достовірного результату при дослідженні суспільної безпеки як невід’ємної частини адміністративного права України)» [22, с. 109]. Разом з тим, науковець виходить із фундаментальних позицій, розглядаючи суспільну безпеку як частину національної, та у побудові ланцюжку «Моделі забезпечення суспільної безпеки» навколишнє середовище та відсутність ризиків та загроз відображає першочерговими складовими [22, с. 478–488].

Основою методології, яка застосовується при дослідженні адміністративно-правових засад забезпечення пожежної безпеки в лісах України та механізму забезпечення пожежної безпеки в лісах України, є відповідний аналіз за законами діалектики, що дозволило розглянути категорії «безпека», «національна безпека», «екологічна безпека», «пожежна безпека», «пожежна безпека в лісах», «забезпечення пожежної безпеки в лісах» та низку інших, а також дослідити їх взаємозв’язок між собою.

Під час першочергового етапу застосування методики дослідження адміністративно-правових засад забезпечення пожежної безпеки в лісах України доцільним є використання таких загально-наукових методів як: аналіз, синтез, індукція, дедукція, узагальнення, за допомогою яких з’ясовується сутність та значення досліджуваних категорій.

Послугуючись напрацюваннями Р. Циппеліуса [568, с. 24] та Д. Беззубова [22, с. 21–22] щодо поділу методів пізнання на емпіричні, теоретичні та змішані групи, зауважимо, що: 1) перша група методів, зокрема, вимірювання та спостереження, дозволила встановити те, що «безпека» є базовою категорією життєдіяльності суспільства; 2) група змішаних методів дослідження, а саме – узагальнення, індукція, дедукція, аналіз, синтез та абстрагування, дозволили

сформувати ланцюжок понятійно-категоріального апарату «адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України» та окреслити їх взаємозв'язок; 3) група ж теоретичних методів, до яких варто віднести методи формалізації, класифікації, систематизації – дозволили визначити передумови дослідження означеної проблематики у межах науки адміністративного права.

Метод спостереження, зокрема, С. Д. Гусарев вважає таким, що найкраще сприяє комплексному аналізу правового предмета дослідження [96, с. 224]. З допомогою цього метода окреслено основні закономірності функціонування категорії «пожежна безпека в лісах», практичного застосування норм адміністративного права у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах України. Встановлено залежність стану «пожежної небезпеки в лісах» від рівнів загроз і небезпек.

Метод спостереження, за М. В. Костицьким, може застосовуватися в більшості наук, незважаючи на те, що він, на погляд вченого, найбільше пов'язаний з позитивістською методологією, емпіризмом. Тобто, як слушно зазначає вчений, щоб спостерігати за природою, соціумом, процесами і явищами у них не обов'язково себе позиціонувати як позитивіста чи емпіриста [183; 33].

Для отримання обґрунтованого результату, С. Д. Гусарев вважає, що спостереження має відповідати таким вимогам: продуманість (спостереження проводиться в межах чітко визначеного завдання); плановість (виконується за планом, що відповідає завданням спостереження); цілеспрямованість (спостереження ведеться за визначеними напрямками, що перебувають у сфері наукового інтересу дослідника); активність (спостерігач спрямовує зусилля на відшукування потрібних об'єктів, рис, явищ); систематичність (спостереження ведеться безперервно та відповідно до певної системи) [96; 22, с. 23–24].

Глобальна інформатизація суспільства наразі дозволяє використовувати ЗМІ як джерело практичної, актуальної, статистичної, експертної тощо інформації про рівень забезпечення пожежної безпеки в лісах України, наявні ризики та небезпеки.

Окрім того, журналістські розслідування, присвячені досліджуваній проблематиці у цілому, так само можуть розглядатись як джерела інформації, за умови достовірності відомостей, які виносяться на широкий загал. Крім того, публікації в друкованих ЗМІ можуть бути використані як джерела інформації при вчиненні порушень правил пожежної безпеки в лісах України, що безпосередньо автором також було застосовано.

Метод експертних оцінок у розрізі нашого дослідження полягає в урахуванні думок експертів з різних галузей знань щодо досліджуваної проблематики та є широко використовуваним.

Метод абстрагування, на думку А. М. Новікова, передбачає уявне виокремлення істотних ознак предмета та їх відокремлення від множини інших властивостей. Процес абстрагування, відповідно до тез науковця, передбачає два етапи: виокремлення найважливіших властивостей – виявлення незначних властивостей предмета дослідження, на які можна не зважати; реалізація можливостей абстрагування. На цьому етапі один об'єкт замінюється іншим, простішим, що виступає як «модель» першого [257, с. 245; 22].

Завдяки методу абстрагування було виявлено закономірності взаємозв'язку як понятійно-категоріального апарату, так і функціонування інституціональної складової механізму забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

Н. Н. Тарасов пропонує власне розуміння таких методів дослідження проблем правового поля, як аналіз і синтез, зокрема: «Аналіз – це метод, з допомогою якого відбувається уявне розчленування цілісного предмета на його складові з метою вивчення ознак, аспектів, елементів тощо. Аналіз використовується для виділення частин предмета дослідження, виявлення його властивостей, найпростіших вимірювань і т. ін. З його допомогою у складному явищі можна виокремити елементи, які мають вирішальний вплив на всі інші аспекти предмета дослідження. Синтез – це уявне поєднання частин предмета в єдине ціле. Завдяки синтезу формується загальне уявлення про істотні ознаки, зміст

і обсяг понять, їх структурних частин. Причинно-наслідкові зв'язки та їх прикладне дослідження неможливе без використання методу синтезу. Сутність цього методу в юридичній науці полягає у одночасному виокремленні та об'єднанні найважливіших явищ і одночасне ігнорування другорядних і випадкових явищ» [534, с. 112].

Погоджуючись у цілому з позицією науковця, зауважимо, що з допомогою цих методів було запропоновано систему нормативно-правових актів щодо адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України. Окрім того, методи аналізу та синтезу використовувалися при з'ясуванні особливостей та тенденцій сучасного стану пожежної безпеки в лісах України.

В. Л. Обухова відмічає важливу роль індукції та дедукції в процесі пізнання суспільних явищ та процесів. Автор виокремлює декілька основних видів індуктивних умовиводів: 1) повну індукцію, завдяки якій виведення загального положення про клас в цілому відбувається на основі розгляду всіх його елементів, та формується достовірний висновок. Втім, сфера її застосування обмежена класами, кількість складових в яких легко аналізується; 2) неповну індукцію, коли висновок формується на основі частини дослідження; 3) популярну індукцію, яка забезпечує розгляд наявності якої-небудь ознаки в частині елементів класу як основи для висновку про те, що всі елементи даного класу мають цю ознаку. Разом з тим, висновки, отримані в результаті використання методу індукції, містять лише ймовірні положення, які потребують подальшого доведення [225, с. 99].

А. М. Новіков висловлює своє відношення до застосування означених методів. Так, автор доходить висновку, що у реальному пізнанні індукція завжди виступає в єдності з дедукцією [256, с. 31]. До того ж, сутність дедукції, на думку вченого, полягає у використанні фундаментальних наукових постулатів у процесі дослідження правових і соціальних явищ у цілому. «Дедуктивним, у широкому розумінні, вважається будь-який умовивід взагалі, у найбільш загальному і більш

поширеному фундаментальному аспекті – доказування чи умовивід тверджень, що мають достовірний характер» [256, с. 34].

Д. О. Беззубов при застосуванні означених методів у розрізі дослідження суспільної безпеки, відмічає, що аналіз дав змогу віднайти основне, головне, притаманне лише одній категорії, що відрізняє категорії і виділяє їх. Індукція – метод дослідження і спосіб мислення, з допомогою якого на основі знань про частини предметів класу робиться висновок про клас у цілому. Індукція передбачає поступове вивчення явищ, під час якого здійснюється перехід від окремих фактів до загальних положень, при цьому окремі факти зумовлюють виникнення загального положення [22, с. 27].

Використання таких загальних методів як індукція та дедукція у межах дослідження дозволило здійснити аналіз досліджуваних категорій, починаючи від більш загальної «безпеки» до найбільш вузької «ризиків та загрози забезпеченню стану пожежної безпеки в лісах України» з формуванням відповідної типізації та класифікації.

З метою аналізу рівня ефективності забезпечення пожежної безпеки в лісах України у дослідженні був доволі широко застосовуваний і статистичний метод. Про достовірність будь-яких суспільних процесів, у розрізі науки, можна говорити лише на основі аналізу більш-менш тривалої об'єктивної статистичної інформації.

Саме статистика забезпечує науку тими показниками, які дають змогу виявляти динаміку та зміни в управлінні тими чи іншими процесами з боку публічного апарату та інклюзивності громадської спільноти.

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 регулювання у цій сфері.

За допомогою формально-логічного методу проаналізовано норми чинного законодавства, які регулюють забезпечення пожежної безпеки в лісах України, та

виявлено особливості застосування адміністративної відповідальності. Даний 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.

Своє наукове відношення до методології досліджень було сформоване і С. Д. Гусаревим. Зокрема, даний науковець дав наступне визначення методу формалізації: «Це такий метод, що дозволяє відображати основні закономірності й процеси розвитку об'єктів навколишнього світу в знаковій формі з допомогою спеціальних знаків, символів, формул чи формалізованих мов» [96, с. 57]. На думку, Н. Н. Тарасова, метод формалізації допомагає відкинути незначні та непридатні для науки уявлення, які впливають на кінцевий науковий результат. Одержані з допомогою формалізації результати мають велике наукове значення, оскільки дозволяють вирішити наукову проблему взаємовідношення змісту та формального наповнення. З точки зору науковця, саме метод формалізації має певні переваги перед іншими методами наукового пізнання, оскільки: дозволяє об'єктивно дослідити певну наукову проблему; забезпечує об'єднання знання щодо об'єкту дослідження, забезпечує конкретність та науковість; надає можливість виведення термінів і категорій об'єкта, що досліджується; технічно обрамляє моделювання та спостереження за практичним функціонуванням об'єкту дослідження [534, с. 79; 22, с. 31–32].

Застосування прогностичного методу дало можливість дослідити наслідки прийняття пропозицій з удосконалення чинного законодавства та внесення змін до системи чинних вітчизняних нормативно-правових актів.

Доволі новітнім є використання у наукових дослідженнях синергетичного підходу. Зокрема, М. В. Костицький вважає правомірним застосування синергетики як методології юридичної науки. Синергетика – це міждисциплінарний напрям, що виник у 70-ті роки XX ст. та мав на меті пізнання загальних законів і принципів, що лежать в основі самоорганізації в природі, взаємодії різних її складових: у фізиці,

хімії, біології, техніці, соціумі. Самоорганізацію розуміють як виникнення просторово-часових структур макросвіту в складних нелінійних системах, що перебувають у далеких від рівноваги станах, близьких до критичних точок (біфуркації), коли стан системи стає нестійким. При цьому навіть при незначному впливові (флуктуації) система може різко змінювати свій стан. Цей період характеризується як виникнення порядку з хаосу. У синергетиці є поширена трактовка нелінійного розвитку, критика жорсткого детермінізму. Для синергетики притаманні фундаментальні принципи: 1) два структурні принципи буття: гомеостатичність; ієрархічність; 2) п'ять принципів становлення: нелінійність; нестійкість; незамкнутість; динамічна ієрархічність; спостережливість. Застосування цих принципів дає можливість розглядати метафорично дві самоорганізовані лабораторії: «лабораторію природи» і «лабораторію культури». У першій твориться і змінюється світ, а наука розшифровує закони природи. У другій, де поряд з природою (умовно-живою і неживою) людина творить антропосферу. «Вона її творить самореферентно, самокреативно, у режимі комунікації та самоорганізації». У даному контексті, людина (свідомо чи несвідомо) виступає й творцем, й засобом, й об'єктом діяльності. Змінюється стратегія отримання емпіричного знання. Відтак, немає сенсу та й недоцільно ставити активні соціальні та психологічні експерименти [183; 33, с. 49–50]. Тож, доволі цікавим постав досвід автора у використанні, у розрізі тематики дослідження, синергетичного підходу. Застосування цього підходу при аналізі складових механізму адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України зумовило вивчення означених компонентів у якості системи, якій притаманні відсутність стабільності та регулярності зв'язків, взаємопроникність, взаємозалежність, особливо в гострих, надзвичайних станах.

Нами вбачається чи не найбільш важливим та ваговим застосування системно-структурного підходу для формування власних фундаментальних висновків та рекомендацій. Окрім того, комплексність тематики наукового

дослідження вимагає глибокого наукового аналізу окремих дефініцій та системного бачення структури механізму адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

Зокрема, на думку О. Ю. Арламова, системно-структурний підхід дає можливість вивчати систему як єдине ціле, так і через сукупність її складових в різні моменти існування. При цьому можна застосовувати різні методи дослідження багатокomпонентних систем. Визначення головного компоненту неможливе без розгляду його у взаємозв'язку та взаємодії з іншими. А такий підхід при вивченні складно влаштованих систем називають комплексним [15, с. 6].

У розрізі нашого дослідження, згідно системно-структурного підходу, доцільним є аналіз системи «людина – життєве середовище» виходячи з окремих елементів, що являються базовими складовими безпеки життєдіяльності людини, а саме: людина, життєдіяльність, безпека та наявні й можливі ризики.

Не можна не погодитись з тим, що система – сукупність якісно визначених елементів, між якими існують закономірний зв'язок чи взаємодія, в результаті якого досягається мета. Важливими ознаками системи є її нероздільність і цілісність. Природа складових елементів і характер структури системи можуть бути найрізноманітнішими. Системи утворюються окремими тілами, явищами, процесами, що взаємодіють між собою, обмінюються енергією чи виконують загальну функцію; також це можуть бути думки, наукові положення, галузі знань, між елементами яких виникають відносини виведення, підпорядкування, послідовності, залежності тощо. Система «людина – життєве середовище», як об'єкт дослідження, згідно системного підходу може бути розбита на простіші підсистеми. Наприклад, підсистема «людина – виробниче середовище», підсистема «людина – довкілля», підсистема «людина – виробниче середовище». При цьому необхідно дотримуватись принципу структурності, який полягає у тому, що підсистема зберігає свої основні властивості у вигляді сукупності стійких зв'язків і тотожності самій собі, при наявності будь-яких внутрішніх і зовнішніх змін. Будь-

яка підсистема може розглядатися як окрема система на більш низькому або простому рівні. Система, яка для даного рівня вивчення її взаємозв'язків є найпростішою і не вимагає більш глибокого розбиття на підсистеми, називається елементом [15, с. 5–6].

Застосування системно-структурного методу дозволило дослідити складові механізму забезпечення пожежної безпеки в лісах України та розкрити їх зміст.

Системний аналіз – це методологічні засоби, що використовуються для визначення небезпек, які виникають у системі «людина – життєве середовище», її підсистемах, або на рівні окремих елементів цих систем та їхнього впливу на людину [15, с. 8].

За допомогою системного аналізу пожежну безпеку в лісах розглянуто на мега, макро, мезо, мікро та нанорівнях.

Зазначимо, що поняття «система забезпечення національної безпеки» вперше офіційно визначено в Концепції (основи державної політики) національної безпеки України, схваленої ВР України 16 січня 1997 року. Під системою забезпечення національної безпеки пропонувалося розуміти організовану державою сукупність суб'єктів: державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, що здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України [432].

Таким чином, законодавцем у означеному нормативно-правовому акті під системою забезпечення національної безпеки пропонується лише одна, а саме, інституційна компонента. Разом з тим, поняття «система забезпечення національної безпеки» є значно ширшим та багатокомпонентним явищем, що включає у собі не лише інституційну складову. А вище наведене визначення варто було б закріпити за терміном «система суб'єктів забезпечення національної безпеки» як таким, що більш чітко та об'єктивно відображає саму суть його трактування.

У словнику-довіднику «Державне управління у сфері національної безпеки», виданому у 2012 р. колективом авторів, під системою забезпечення національної

безпеки пропонується розуміти складову системи національної безпеки, а саме сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених механізмів (інституційних, організаційних, правових та інших) та суб'єктів забезпечення національної безпеки (посадові особи держави, органи державної влади та місцевого самоврядування, державні установи та заклади, сили та засоби сектору безпеки, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни), які на основі чинного законодавства трансформують політику національної безпеки у цілеспрямовану скоординовану діяльність (заходи політичного, правового, організаційного, воєнного та іншого характеру) щодо реалізації національних інтересів (передусім щодо виявлення, прогнозування, попередження та нейтралізації загроз безпеці особи (громадянину), суспільству та державі). На пояснення такої точки зору, науковці наводять низку аргументів. Зокрема, і щодо того, що система забезпечення національної безпеки є не просто сукупністю взаємодіючих структур, а й певного процесу формування правового поля та прийняття політичних рішень у сфері забезпечення національної безпеки. «З огляду на це вкрай важливим є те, хто приймає участь в оцінках і прогнозах та яка інформація була прийнята до уваги, а яка ні. Це означає, що в структурі системи забезпечення національної безпеки має бути підсистема, головною функцією якої є не тільки розроблення та прийняття державно-управлінських рішень щодо реалізації політики національної безпеки, а й формування правового поля вказаної політики. Таку функцію виконує система управління забезпеченням національної безпеки, яка є підсистемою системи забезпечення національної безпеки. Наприклад, міністерство оборони чи закордонних справ не рідко ініціюють як розробку, так і прийняття тих чи інших законодавчих актів, спрямованих на формування (удосконалення) правового поля забезпечення національної безпеки» [62].

Резюмуючи вказане, зазначимо, що ми підтримуємо у цілому розуміння системи забезпечення національної безпеки, запропоноване колективом науковців, яке є досить комплексним, та і як з юридичної, так і суто наукової позиції, є більш

якісним та чітким аніж відповідне визначення, запропоноване проаналізованим вище нормативно-правовим актом.

Разом з тим, акцентуючи увагу на пріоритеті у парадигмі «системи забезпечення національної безпеки» насамперед інституційної складової, а відтак і пріоритету адміністративно-правового інструментарію у питаннях забезпечення ефективності діяльності в будь-якій сфері суспільних відносин загалом, так і дотримання безпекових складових зокрема, маємо навести певну власну аргументацію такої позиції.

Відповідно, якщо коротко й системно визначити основні компоненти розвитку та ефективності управління як державою в цілому, так і окремими її напрямками й сферами, то ними постають цінності (суспільно-затребувані й прийнятні основи існування окремого індивіда та груп людей), інститути (державні й самоврядні інституції) та еліти (у сучасних реаліях – високопосадовці, урядники, політики й авторитетні громадські представники, які мають безпосереднє відношення до формування та реалізації державної політики й системи публічного адміністрування). Тому саме від цих складових залежить вектор, рівень і швидкість розвитку будь-якого суспільства та держави. Цієї проблематики, на наше переконання, стосуються майже всі наукові праці, що створюються в розрізі суспільних наук, оскільки піддати оптимізації ті чи інші сфери життєдіяльності, насамперед на загальнодержавному рівні, можна лише крізь призму інституційних змін. Зокрема, теза про те, що ключову роль щодо успіху країни відіграють їх інститути, тобто форми організації суспільної взаємодії, знайшла певне втілення в нещодавно прийнятому нормативно-правовому акті – Указі Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. № 5. Цей документ визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних умов становлення й розвитку України [72, с. 82–83].

Відповідно вищезазначеного Указу Президента України передбачається, що впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на

провідні позиції у світі здійснюватиметься за векторами безпеки, відповідальності й гордості. Основним засобом реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» визначено суспільний договір між владою, бізнесом і громадянським суспільством, коли кожна сторона має свою зону відповідальності. Відповідальність влади полягає в проведенні реформи, забезпеченні балансу інтересів між громадянським суспільством, державою та бізнесом, простій, прозорій і якісній праці за новими підходами, гарантуванні дотримання прав людини. Відповідальність бізнесу полягає в підтримці й розвитку держави, бізнес-середовища та громадянського суспільства, сумлінному сплачуванні податків, здійсненні ефективного інвестування в економіку держави, дотримуванні принципів чесної праці та конкуренції. Відповідальність громадянського суспільства полягає в контролі влади, житті відповідно до принципів гідності та неухильному дотриманні Конституції України й законів України [72, с. 83]. Крім того, ми маємо усвідомити чітку позицію й відповідальність щодо того, що самотійно мусимо виходити із ціннісної, інституційної, адміністративної та у цілому економічної кризи, в якій наразі опинилася наша держава [82, с. 12].

Зважаючи на означене, формування основних методологічних засад наукової роботи у розрізі досліджуваної проблематики вбачається неможливим без усвідомлення місця людини в безпеці життєдіяльності з усебічним комплексним аналізом відповідної наукової теорії.

Людське суспільство – один з етапів розвитку життя на Землі. Діяльність людини справляє істотний вплив на довкілля, загрожуючи існуванню біосфери. Виходом з несприятливої екологічної ситуації є пошук раціональних, збалансованих взаємовідносин між людиною та біосферою. Цей етап еволюції життя на Землі пов'язується з етапом розвитку розуму, тобто ноогенезу. Згідно з вченням В. І. Вернадського, зараз відбувається поступовий перехід від біосфери до ноосфери. Ознакою ноосфери є збереження всіх природних характеристик, притаманних біосфері. Це вищий ступінь розвитку біосфери, етап розумного

регулювання відносин між людиною та природою [25, с. 80–81].

Енергетичний рівень стихійних явищ в біосфері з плином часу змінюється неістотно, а антропогенний вплив невинно зростає. Першим екологічно небезпечним здобутком людини був вогонь. Основними причинами руйнування біосфери та екологічної кризи, зокрема, Березюк О. В. виокремлює наступні: демографічний вибух; урбанізація населення; підвищене використання енергії, промислової продукції та використання транспортних засобів; інтенсифікація сільськогосподарського виробництва; екологічно нераціональне господарювання; аварії, катастрофи, військові навчання, випробування, війни [25, с. 82].

Глобальні проблеми – це сукупність соціо-природних проблем, від вирішення яких залежить соціальний прогрес людства та збереження життєздатності на планеті Земля у цілому. Вони характеризуються небувалим загостренням та навіть поглибленням цілої низки суперечностей у системі «людина – суспільство – природа». До чинників, які сприяли актуалізації означених суперечностей слід віднести: з однієї сторони – наслідки удосконалення виробничих потужностей та відповідний технічний прогрес; з іншої – перманентне посилення глобальних проблем, пов'язаних з різностороннім людським прогресом.

З настанням ери технічного прогресу через бездумне використання природних ресурсів постала проблема захисту довкілля і людини від наслідків її діяльності. З розвитком технологій і техніки спектр негативних чинників, що загрожують безпеці життєдіяльності людини, поступово розширювався. Людство почало сплачувати данину створеним технологіям. Нині завдання людства полягає в тому, щоб зробити життя якомога безпечнішим або принаймні мінімізувати негативні наслідки технологічної революції [244].

Виходячи із означеного, обґрунтування моделі життєдіяльності людини наразі являється одним з найважливіших питань на сучасному етапі. Розглядаючи основи безпеки життєдіяльності, доцільно використовувати модель життєдіяльності людини – спрощену систему, яка володіє сукупністю головних

властивостей реального існування. Проблему безпеки життєдіяльності людини можна розглядати як проблему оптимізації її життя і діяльності у системі: природна сфера – людина – техногенна сфера. Характеризуючи компоненти означеної системи, Млавець Ю.Ю. зазначено наступне: «1) людина є одним з елементів зазначеної системи, в якій під терміном «людина» розуміється не лише одна істота, індивід, а й група людей, колектив, мешканці населеного пункту, регіону, країни, суспільство, людство загалом. Залежно від того, що ми розуміємо під терміном «людина» в системі «людина – життєве середовище», визначається рівень цієї системи; 2) життєве середовище – другий елемент системи «людина – життєве середовище». Природне середовище (біосфера). Штучне середовище – соціально-політичне середовище; 3) третім компонентом є техногенне середовище, промислові та енергетичні об'єкти, установи, навчальні, лікувальні заклади, житло, транспорт, знаряддя праці, зброя, домашнє господарство, та інші» [237, с. 3].

Найбільш комплексним та фундаментальним підходом у розрізі досліджуваної нами проблематики є концепція «сталого розвитку», розроблена В. Вернадським як єдиний шлях побудови ноосферного суспільства – такого, при якому людина буде прагнути до підтримки існування біосфери у цілому та максимально сприяти її розвитку.

Ця концепція передбачає гармонійний розвиток суспільства і природи, який за сучасних умов стане передумовою для оптимального задоволення потреб майбутніх поколінь на нашій планеті. Всесвітня конференція глав держав і урядів усіх країн у Йоганнесбурзі в 2002 р. констатувала, що немає іншого шляху вирішення цих проблем людства, як перехід до сталого розвитку. Ця стратегія включає три складові: екологічну – збереження і поліпшення природного середовища; економічну – подальший гармонійний розвиток виробництва, продуктивних сил суспільства; соціальну – підвищення добробуту народів, вирівнювання рівнів їх життя, поліпшення соціальних умов та стандартів. Зазначена концепція розглядає розвиток, екологію, економіку та соціальну безпеку

у єдності. Згідно з положеннями цієї програми стійкий розвиток поєднує в собі неухильне поліпшення економічних та соціальних умов життя людства з довготривалим збереженням природних основ життєдіяльності [25].

Відтак, з урахуванням аналізу наукової теорії «Місце людини в безпеці життєдіяльності» та відповідних висновків, запропоновано використання стратегії сталого розвитку, оснований на вченні В. Вернадського про ноосферу, якою обґрунтовано необхідність оцінки техногенних впливів на довкілля у контексті взаємозв'язку природоохоронної та економічної складових, що дозволило представити авторську концепцію забезпечення пожежної безпеки в лісах України та сформуванню власне бачення комплексного, багаторівневого характеру системи адміністративно-правового регулювання забезпечення пожежної безпеки в лісах.

Водночас зауважимо, що в результаті аналізу державних стратегічних документів України щодо врахування адаптованих для України Цілей Сталого Розвитку до 2030 року зазначено, що розробка й ухвалення стратегічних документів державної політики України досі відбувається на основі короткострокового бачення проблем, що безумовно й прямо впливає на визначення проблем й способів їх вирішення. Загалом, найдовшим періодом «стратегування» виявився період до 2020 року, тоді як прискорення трансформаційних процесів у світі вимагають далекоглядного бачення розвитку і планування цього розвитку. Особливо це стосується сфери людського розвитку й інновацій. Отже, для того щоб Україна у своєму розвитку дотримувалася загальносвітових напрямів й темпів глобальної трансформації, слід якнайшвидше створити систему ухвалення стратегічних рішень, що дозволить скористатися всіма перевагами глобалізації як засобу вирішення проблем усього людства й одночасно відповісти на специфічні для України виклики. Зокрема, один із них – поєднання прискореного економічного зростання і трансформації економіки на засадах сталого розвитку. Це завдання є водночас і метою, і засобом державної політики; його виконання не лише підвищить можливості України в глобальній конкуренції, а й стане джерелом

фінансових ресурсів і людського капіталу для вирішення низки гуманітарних, соціальних та інтеграційних проблем [8].

1.3. Сучасний стан пожежної безпеки в лісах України як підстава посилення її правового забезпечення

Нині, як ніколи, питання «безпековості» 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 [73, с. 87]. Суспільство не може існувати без задоволення життєво необхідних екологічних потреб, що проявляються у формі збереження природного довкілля та його компонентів, раціонального використання природних ресурсів, а також захисту людини від несприятливого стану навколишнього середовища [499]. Це формує відповідні суспільні потреби у безпечному використанні як природних ресурсів так і реалізації режиму безпечного функціонування екосистеми.

Аналіз різного роду ризиків та небезпек як техногенного, так і природного характеру запевнює 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 і кожної людини, забезпечувати належний рівень пожежної безпеки, удосконалювати відповідну нормативно-правову базу. Руйнівна сила вогню зводить нанівець результати людської праці не тільки теперішнього, а й попередніх поколінь. Наслідки від пожеж особливо тяжким тягарем відчуються в сучасних економічних умовах [77]. Водночас, Й. Голдаммер зазначає, що природні та культурні ландшафти Євразії протягом століть формувались під впливом антропогенної діяльності, зокрема, природних та

антропогенних пожеж (що використовувались для культивації земель), тому пожежі є важливим елементом їхньої еволюції. Ще й до сьогодні пожежі залишаються важливим чинником розвитку природних екосистем у більшості регіонів світу [57]. Водночас людство стає все більш вразливим до впливу масштабних природних пожеж.

«Лісовий фонд України є високопожежонебезпечним об'єктом. Охорона його від пожеж – моральний обов'язок кожного члена суспільства» [411]. Саме ці слова є першим пунктом Правил пожежної безпеки в лісах України. Забезпечення пожежної безпеки в лісі – питання не лише національного, а й світового масштабу, над яким активно працюють міжнародні наукові організації [81, с. 150]. На жаль, масштабні лісові пожежі, що зокрема відбулись і поза межами нашої держави протягом останнього десятиріччя, стали доволі частими та найбільш масштабними в історії багатьох країн, призвівши до багатомільярдних збитків, що вираховуються в іноземній валюті.

Лісові пожежі завдають великої шкоди екосистемі країни, їх наслідки негативні як для флори та фауни, тваринного світу, так і для атмосфери та гідросфери. Задимлення від пожежі негативно впливає на здоров'я людей. При лісових пожежах існує загроза знищення населених пунктів, що прилягають до лісу, а відтак, значні матеріальні ресурси витрачаються на відселення людей та відновлення пошкодженого майна. На жаль, непоодинокими є і людські жертви, які з кожним роком стають все частішими та численнішими внаслідок масштабних лісових пожеж, що поширюються усім світом [134] тощо. Ці та багато інших негативних наслідків, які можуть бути викликані зазначеним лихом, змушують шукати ефективні способи боротьби з таким явищем як лісова пожежа.

Відповідно до огляду численних нових наукових робіт, через зростання температур, періоди спекотної й сухої погоди, яка призводить до пожеж, трапляються все частіше і тривають все довше [582]. Лісові пожежі вносять значний внесок у забруднення земної атмосфери і викиди парникових газів. За

оцінками дослідників, з початку 2019 року і до кінця листопада через палаючі ліси в атмосферу потрапило близько 6 375 мегатонн CO² [48].

Проблема лісових пожеж останніми роками привертає до себе особливу увагу і в контексті зростання впливу таких глобальних процесів, як зменшення площі лісів світу, втрата біорізноманіття, глобальні стрімкі зміни клімату та зміни у землекористуванні. Це пов'язано з комплексністю й неоднозначністю впливу лісових пожеж на ліси, довкілля та громади, що живуть навколо лісів [485].

Міжнародна статистика лісових пожеж виокремлює найбільш схильні до дії цього природного стихійного лиха регіони. Такими насамперед є Росія, Північна Америка (США, Канада), Західна Європа (Португалія, Франція, Іспанія, Греція), Австралія [235]. У 2017-2018 роках, що виявились найбільш жаркими у цілому, відбулись безпрецедентні лісові пожежі в усьому світі. Зокрема, лісові пожежі в червні та жовтні 2017 р. в Португалії призвели до 111 жертв; лісова пожежа «Маті» в Греції у 2018 р. залишила після себе 100 жертв; пожежа у Каліфорнії 2018 р. – 86 жертв, 18000 знищених споруд, 3,5 мільярдів доларів збитків [58]. За прогнозами вчених, катастрофічні природні пожежі охоплюють більшу частину Землі, якщо не вдасться зупинити глобальні зміни клімату. Підтвердженням цьому є катастрофічні руйнівні лісові пожежі, які у 2019-2020 рр. бушували в Австралії доволі тривалий час. Вони, на думку дослідників, спровоковані антропогенними кліматичними змінами, від яких Австралія потерпає особливо сильно. Зростання температур на цьому континенті склало 1,4° C порівняно з середньосвітовим значенням в 1,1° C.

У цілому, 2019 р., як останній, що проаналізований у межах даного дослідження, виявився найбільш трагічним щодо масштабів та наслідків лісових пожеж у світовому вимірі, зачепивши північні території планети, для яких донедавна лісові пожежі були взагалі не властивими. Так, вогнем були охоплені масштабні території в США, на півночі Канади, в Гренландії, Алясці. В 2019 р. за одним тільки Північним полярним колом супутники зафіксували більше 100 особливо великих лісових пожеж [48]. У цілій низці країн лише у 2019 р., зокрема,

в Росії (в Сибірі – 4,5 мл га) та Австралії (8,4 мл га), пожежі поглинули мільйони гектарів лісу [61; 599], через що вплив шкідливих речовин досяг неймовірних вимірів.

За даними В. Ходакова та М. Жарікової, у світі щорічно відбувається близько 400 тис. лісових пожеж, що призводять до пошкодження 0,5 % загального масиву усіх лісів й викиду в атмосферу млн. тон продуктів горіння [564]. Разом з тим, 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.

Відповідно до інформації Державної служби статистики України, у лісах країни протягом 1990-2017 рр. зафіксовано 106,8 тис. пожеж площею 139,2 тис. га. Середня площа однієї становить відповідно 1,3 га [142, с. 30]. Проведений аналіз показує лісопожежні піки кожні 3-4 роки, які в останні роки перетворюються на щорічні. До таких належать лісові пожежі в Херсонській обл. 2007 р. (7,4 тис. га), в лісгоспах на території зони відчуження 1992 (17,0 тис. га) й 2015 рр. (14,9 тис. га). «Пожежі на територіях, забруднених радіоактивними викидами внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, є особливо небезпечними для довкілля та населення. Зокрема, дві великі пожежі у зоні відчуження у квітні та серпні 2015 р. призвели до забруднення радіонуклідами значних територій, що мало дуже негативний резонанс у Європі. За даними моделювання Норвезького інституту атмосферних досліджень, ці пожежі призвели до поширення радіонуклідів на території Білорусі, Німеччини, Польщі, Росії, Туреччини, України, країн Скандинавії та Балканського регіону, Егейського моря» [142, с. 30].

За даними Національної доповіді про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2017 році, в нашій державі у середньому в рік відбувається близько 3,5 тис. лісових пожеж, що знищують більш ніж 5 тис. га лісу. В найбільшій зоні ризику – північний і східний регіони, де щорічно стається приблизно 37 й 40 % усіх лісових пожеж відповідно [248]. За даними ж Східноєвропейського центру

моніторингу лісових пожеж, щорічна площа пожеж тільки в державному лісовому фонді України становить понад 10 тис. га. Незважаючи на низку невідповідностей статистичних даних, представлених в різних джерелах, єдина спільна позиція фахівців свідчить про вкрай загрозливі тенденції щодо лісопожежних ризиків та загроз як на світовому рівні, так і по відношенню до нашої держави, пов'язаних насамперед з глобальними кліматичними змінами, стрімким зростанням температури повітря, катастрофічним зниженням рівня опадів, значною часткою хвойних порід у структурі деревного фонду України, тривалими бойовими діями та значної площі радіоактивно забруднених лісів на території нашої держави. Зокрема, відсоток хвойних лісів в Україні становить близько 40 від загальної площі лісів, з яких 30 – це сосни [594]. Саме така структура деревостанів та й переважно штучне походження дерев і є визначальними факторами ризику виникнення лісових пожеж. Так, лісові пожежі найчастіше відбуваються у Київській (близько 700 пожеж щороку), Харківській та Луганській областях (приблизно 400 щорічних пожеж), найменше – у Вінницькій, Чернівецькій та Тернопільській областях, де практично відсутні хвойні ліси – менше ніж 10 пожеж у рік [142, с. 29–33]. Як зазначають дослідники, така відмінність пов'язана насамперед зі структурою деревостану та чисельністю населення, оскільки основною причиною досліджуваних нами пожеж є людський фактор. В Україні в останні роки чітко проявлена тенденція до зростання кількості масштабних лісових пожеж, які швидко поширюються та важко піддаються гасінню [608]. Наразі найгірший рівень забезпечення пожежної безпеки в лісах України спостерігається в Чорнобильській зоні відчуження, зоні ООС і у південно-східних областях нашої держави.

Протистояння між пожежею і людиною триває впродовж усієї історії існування людства [104]. Мусимо констатувати, що з плином часу боротьба з пожежами лише ускладнюється, а соціальні, економічні та екологічні втрати від них лише збільшуються. Усе це змушує людство безперервно удосконалювати

методи й засоби боротьби з пожежами, аваріями й катастрофами та їх небезпечними наслідками [591].

Певні критерії для визначення негативних наслідків лісових пожеж нині зафіксовані у низці НПА. Зокрема, відповідно до Класифікаційних ознак НС, затверджених наказом МНС України від № 1400 від 12.12.2012 р., ЛП ідентифікується як НС, коли її площа перевищує 25 га для верхової пожежі та 50 га – для низової, для заповідних територій та об'єктів особливого природоохоронного значення – відповідно 5 га та 10 га, а для території зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення – відповідно 10 га та 20 га. Окрім того, сам факт лісової пожежі, що потребує залучення сил та засобів пожежогасіння двох держлісгоспів, інших розташованих у межах району підприємств згідно з мобілізаційно-оперативним планом, а також сил і засобів пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби (від двох підрозділів гарнізону) та інших формувань ЦЗ так само ідентифікується як надзвичайна ситуація [363]. Не зважаючи на те, що Наказ МНС України від № 1400 від 12.12.2012 р. вже не є чинним у зв'язку з прийняттям 06.08.2018 р. нового Наказу МВС України № 658 «Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій» [364], ці ж самі нормативи і у змісті нового Наказу, розміщені у розділі «Надзвичайні ситуації природного характеру», залишаються чинними, визначаючи окремо надзвичайною ситуацією природного характеру і «вилучення ділянок лісу із лісгосподарського обігу внаслідок пожежі» (Таблиця 1.1).

Таблиця 1.1

Класифікаційні ознаки надзвичайних ситуацій

Ознаки	Особливості	Площа	Кількість
Верхова лісова пожежа		від 25 га	
Низова лісова пожежа		від 50 га	
Верхова лісова пожежа	для заповідних територій та об'єктів особливого природоохоронного значення	від 5 га	
Низова лісова пожежа		від 10 га	
Верхова лісова пожежа	для території зони відчуження та безумовного	від 10 га	

Низова лісова пожежа	<i>(обов'язкового відселення)</i>	від 20 га	
Вилучення ділянок лісу із лісогосп. обігу внаслідок пожежі		від 10 га	
Торф'яна пожежа	<i>на значній площі</i>	від 50 га	
	<i>для заповідних територій та об'єктів особливого природоохоронного значення</i>	від 5 га	
Пожежа в степових масивах		від 50 га	
Пожежа на землях сільгосп. призначення		від 25 га	
Пожежа в степових масивах	<i>для заповідних територій та об'єктів особливого природоохоронного значення</i>	від 10 га	
Пожежа на землях сільгосп. призначення			
Лісова (торф'яна) пожежа	<i>що потребує залучення сил й засобів пожежогашіння двох держлісгоспів, інших розташованих у межах району підприємств відповідно до оперативно-мобілізаційного плану та додаткових сил і засобів пожежно-рятувальних підрозділів оперативно-рятувальної служби та інших формувань ЦЗ</i>		1 випадок

Окрім того, зауважимо, що державний класифікатор загалом виокремлює 3 види надзвичайних ситуацій: техногенного, природного та соціального характеру. ЛП, як зазначено вище, відносяться, за відповідних умов, до групи «природного характеру». Разом з тим, Наказом МВС України № 658 «Про затвердження Класифікаційних ознак НС» з-поміж 78 ситуацій, що підпадають під ознаки надзвичайної ситуації техногенного характеру виокремлена і наступна: «пожежа, для ліквідації якої, крім сил та засобів пожежно-рятувальних підрозділів або інших аварійно-рятувальних служб, додатково залучено сили та засоби інших формувань ЦЗ, а збитки (оцінені в установленому законодавством порядку), спричинені пожежею, перевищили 0,5 тис. мінімальних розмірів заробітної плати» [364], що також може відноситись до лісових пожеж.

ЛП – явище сезонне (Рис. 1.2). Перші пожежі виникають зі сходженням снігу навесні і тривають до його випадання восени, що свідчить про їх прямий зв'язок

насамперед з кліматичними факторами. Пожежна небезпека у лісовому фонді переважно визначається температурою повітря й вологістю горючих матеріалів. Частота пожеж відіграє основну роль у визначенні структури рослинності, тож будь-які зміни частоти пожеж автоматично призводять до змін їх флористичного складу.

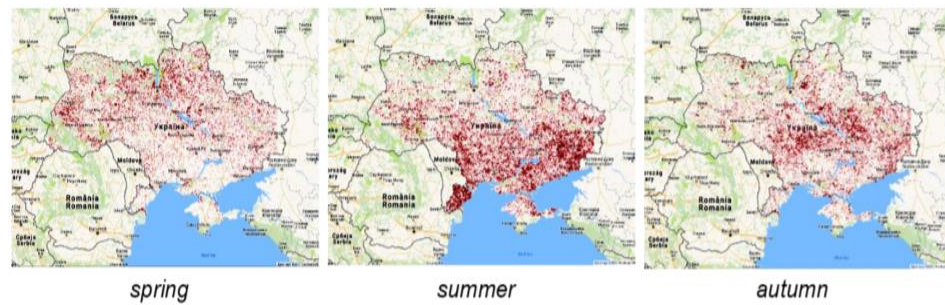


Рис. 1.2. Сезонний розподіл випадків пожеж протягом весни, літа та осені на території України (2010-2016 рр.) [140]

Частота пожеж збільшується саме при переході від понижених форм рельєфу до підвищених, від заболочених місцеперебувань до суходолів. Більшість пожеж концентрується на території інтенсивної експлуатації лісів, що призводить до значних збитків для лісозаготівельних підприємств [219, с. 131]. Для лісових пожеж у зонах радіоактивного зараження додатковим є вплив іонізуючого випромінювання. Вплив хімічного чинника призводить до забруднення атмосфери, ґрунту, гідросфери внаслідок утворення небезпечних димів, недостатньої кількості кисню в зоні горіння [23; 369].

Залежно від об'єктів горіння розрізняють три види лісових пожеж: низові, верхові і ґрунтові, або підземні. При низових пожежах вигорає підстилка і частина гумусового шару, наземний покрив, підлісок з чагарниковим ярусом, повалені дерева та пеньки. Справжня катастрофа для лісу – верхові пожежі, коли горять як нижні, так і верхні яруси деревостою. Ґрунтові, або підземні, пожежі відрізняються повільним, дуже стійким поширенням горіння в торф'яних покладах боліт і заболочених лісів, характеризуються значними втратами органіки з лісової

екосистеми, хоча відносна частота таких пожеж невелика. Найчастіше виникають низові пожежі. Вид і характер лісової пожежі залежать від типу лісу. Для соснових борів з наземним покривом з мохів, лишайників, брусниці характерні низові пожежі. В ялинових лісах, зокрема, в ялиново-ялицевих, з потужною підстилкою та грубим гумусом, низова пожежа може повністю спалити наземну органіку й перекинутися на верхні яруси. Виникненню і поширенню верхових лісових пожеж перешкоджає розрідженість лісу і наявність у ньому розривів у вигляді боліт, озер, луків тощо [219, с. 130].

Актуальність досліджуваної проблематики підтверджує, зокрема, не лише той факт, що протягом, принаймні, останніх десятиріч встановлено збільшення кількості та площі катастрофічних лісових пожеж у світі, які завдають значної шкоди суспільству, економіці та екосистемі у цілому, але і проведення вузькопрофільних професійних заходів, у тому числі і на високому міжнародному рівні, організація яких здійснюється з метою, не лише обміну досвідом, але й розробки ефективних заходів протидії лісовим пожежам та мінімізації їх негативних наслідків.

Разом з тим, вогонь у лісі може бути і засобом підсилення росту рослинності. Те, що вогонь можна розглядати не тільки як руйнівну силу, але і робочий інструмент відтворення лісів, важко сприйняти. Втім, наукові розвідки, насамперед у межах лісівничої науки, а саме – галузі лісової пірології свідчать про такі можливості. Серед таких можна виокремити роботи, виконані, у тому числі, і в межах досліджень лабораторії лісової пірології ННІ лісового і садово-паркового господарства НУБіП України Гуменюком В. В. [92]; Балабухом В. О. [17]; Коренем В. В. [178]; Зібцевим С. В. [134–144] та Борсуком О. А. [134; 138; 139].

Окрім того, більшість наукових праць та відповідних досліджень міжнародного рівня у сфері протидії саме лісовим пожежам здійснюються у розрізі *«управління пожежами»*, напряду, який у вітчизняній науці лише починає зароджуватись, тоді як вітчизняні фахівці-практики подібними термінами ще не

оперують. Яскравим прикладом є робота Голдаммера Й., представника Центру глобального моніторингу пожеж, на тему: «Управління пожежами на природоохоронних територіях, біорізноманіття, управління ландшафтами і лісове господарство в Європі» [57]. До того ж, фахівці у сфері лісової пірології стверджують, що вплив лісових пожеж неоднозначний: може бути як позитивним, так і негативним. У зазначеному контексті, зокрема, Й. Голдаммер у своєму науковому дослідженні доводить, що деякі типи лісу у різних екорегіонах помірно-бореальної Євразії співіснують з природними пожежами (пожежі від блискавок) і пожежами від антропогенних чинників. Позитивний вплив пожеж включає знищення мертвої і живої накопиченої біомаси, стимулювання кругообігу поживних речовин, зрідження деревостанів і сприяння природному відновленню лісів. Приклад негативної дії пожеж – сільськогосподарські пали, які є головним джерелом так званого «чорного» вуглецю, що з повітряними масами мігрує в Арктику, де й змінює здатність відбивати сонячні промені льодовиків, що, у свою чергу, посилює їх танення [57].

Зважаючи на зазначене, державна політика щодо запобігання лісовим пожегам та формування відповідного адміністративно-правового механізму має враховувати результати останніх наукових досліджень, ґрунтуватись на розумінні неможливості, а іноді й екологічної недоцільності виключення вогню з деяких лісових екосистем, а головне – полягати насамперед у розробці та формуванні механізму управління лісовими пожежами, виходячи з наявних природніх умов, характеру лісових масивів та типу лісових пожеж.

На жаль, і до тепер, традиційні уявлення лісівників та інших фахівців щодо лісових пожеж полягають лише у їх шкідливості. Разом з тим, для прикладу, у дослідженні впливу низових пожеж на соснові ліси Полісся, Гуменюк В. В. зазначає, що у регіонах з високими ризиками виникнення лісових пожеж широко застосовуються такі профілактичні інструменти зниження природної пожежної небезпеки як контрольовані або заплановані випалювання (*prescribe burning*). Ці

заходи спрямовані на зменшення запасів лісових горючих матеріалів або стимулювання процесів лісовідновлення. Контрольовані випалювання проводять за безпечних метеорологічних умов, які дозволяють контролювати горіння заданої інтенсивності та регулювати швидкість поширення вогню у заздалегідь визначених межах. Наразі, більшість активних лісопожежних експериментів проведено в США, Канаді та Австралії, де контрольовані випалювання застосовують у значних масштабах ще з початку минулого століття. Зокрема, у вище вказаній роботі автор зазначає: «У лісовому господарстві України традиційно вважається, що вогонь є шкідливим явищем у лісі, а його вплив завжди є негативним з точки зору господарства і екосистем. У той же час, майже століття тому, відомі вчені-лісівники, такі як М. Є. Ткаченко (1931), І. С. Мелєхов (1938) та інші, вважали корисним обмежене використання вогню в лісовому господарстві» [92].

Останні декілька десятків років історії людства пов'язані з прискоренням науково-технічного прогресу, введенням в експлуатацію промислових об'єктів з підвищеною пожежною небезпекою, впровадженням високо-енергонасичених технологій [119, с. 3]. Для прогнозування ЛП, своєчасного попередження та швидкої ліквідації потрібно знати вірогідність їхнього виникнення протягом пожежонебезпечного періоду. Початок пожежонебезпечного сезону згідно з ППБВЛУ визначається початком сходження снігового покриву в лісі. Статичні дані за 15 років свідчать про те, що найбільш ранніми термінами виникнення пожеж в Україні є друга та третя декади березня (*Рис. 1.3*). Кінець пожежонебезпечного періоду визначається настанням стійкої дощової осінньої погоди або утворенням снігового покриву. Проте в окремі роки, за малої кількості снігу та дощів, пожежі інколи виникали і за межами зазначеного періоду [121]. Згідно відомчих НПА, пожежонебезпечний період триває з 1 квітня до 31 жовтня, втім по факту, особливо враховуючи стрімкі зміни клімату, ландшафтні пожежі сухого трав'яного настилу, з яких переважно і розпочинаються лісові пожежі, такий період починається після сходження стійкого снігового покриву, а це: кінець лютого – початок березня [217,

с. 24]. Відповідні природні зміни яскраво засвідчують моральну і фізичну застарілість таких стандартів, які мають бути корегованими й не залежати від конкретних дат. Відповідне коригування початку пожежонебезпечного періоду уповноважене здійснювати Держлісагентство України. Зокрема, у 2019 р. такий період було розпочато з 19 березня у відповідності з розпорядженням цього ж профільного органу [217, с. 25]. Офіційний сайт Держлісагентства України містить відповідне повідомлення, датоване 11.04.2019 р.: «Офіційно пожежонебезпечний період розпочинається з 1 квітня, проте, як і в попередні роки, він почався на місяць раніше» [105].

У проведеному науковому дослідженні «Аналіз горимості лісів поліської частини Рівненської області», його автор, Корень В.В., наводить дані, які, у цілому, є транспарентні і для держави, зазначаючи, що «...пожежонебезпечний період у регіоні характеризується виразним весняним пожежним максимумом, що триває з третьої декади квітня до першої декади червня з пожежним піком у травні – коли стається понад 70 % пожеж». Разом з тим, маємо зауважити, що з кожним роком цей період потроху зміщається до більш ранньої весни. Ці особливості часово-просторової «кривої» пожеж потребують корегування термінів, обсягів і наповнення щорічних протипожежних профілактичних заходів, спрямованих на мінімізацію негативних наслідків ймовірних лісових пожеж [178].

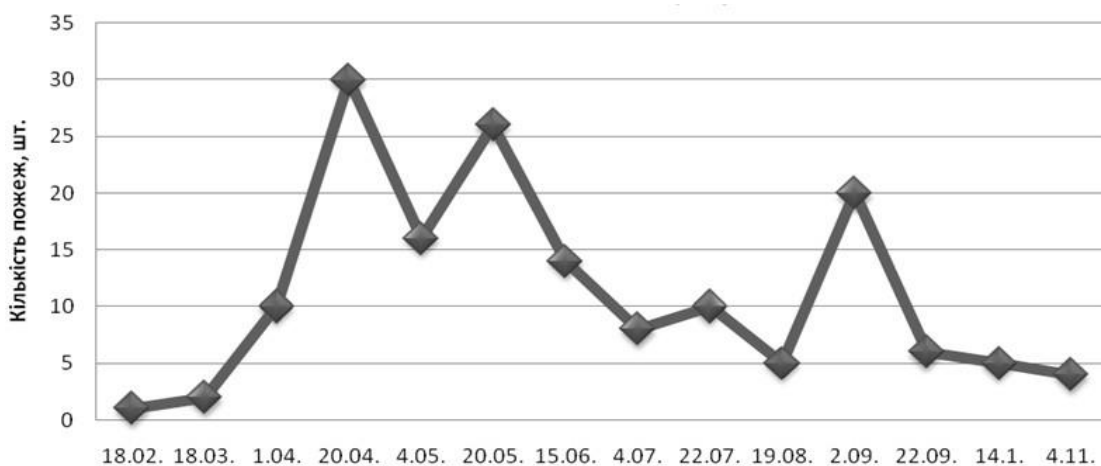


Рис. 1.3. Розподіл середньої багаторічної кількості випадків за декадами пожежонебезпечного періоду [121]

Слід, зокрема, зауважити, що ступінь пожежної безпеки все ще визначається за «Шкалою оцінки природної пожежної безпеки лісових ділянок лісового фонду», розробленою інститутом «Укрдіпроліс» і затвердженою наказом Міністерства лісового господарства України від 2 червня 1997 року № 52 [273].

Окрім сезонної, виділяють також добову періодичність появи лісових пожеж. Найчастіше пожежі виникають в другій половині дня, коли повітря добре прогрілось і його вологість мінімальна. С. В. Зібцев та О. В. Дяченко у своїх дослідженнях відзначають, що близько 70 % лісових пожеж виникають між 12 і 17 годинами. Через зміну вологості лісового горючого матеріалу (далі – ЛГМ) протягом доби швидкість поширення та інтенсивність пожеж буває різною: у другій половині дня пожежі поширюються у кілька разів швидше, ніж вночі або вранці, коли знижується температура повітря, підвищується його вологість, випадає роса. Вночі лісові пожежі практично не виникають [121; 137, с. 17].

Найсуттєвішими чинниками, які сприяють виникненню й поширенню пожеж є: температура повітря і ґрунту, вологість повітря, швидкість вітру та кількість опадів. Показники пожежонебезпеки, визначення класу та ступені пожежної безпеки обчислюються саме на основі цих характеристик. На кількість пожеж та їх площу також суттєво впливає повторюваність та інтенсивність гроз, максимальна тривалість спекотного і бездощового періодів, тривалість та інтенсивність атмосферних посух. Збільшенню пожежної безпеки сприяють і шквали, смерчі, налипання мокрого снігу, льодяний дощ, які, пошкоджуючи лісові масиви, створюють умови для швидкого поширення пожеж [17]. До причин значного посилення лісопожежних ризиків група дослідників на чолі з С. В. Зібцевим відносить і недосконале лісопожежне законодавство, низький рівень екологічної свідомості населення, значну кількість сільгоспалів (що за деякими дослідженнями була в Україні найвищою у 2019 р. серед європейських країн), недостатнє фінансування, неналежний рівень міжвідомчої взаємодії

протипожежних сил, застарілу технічну базу протипожежних служб та відсутність досвіду й вмінь до гасіння масштабних за площею пожеж [141].

В. Г. Нестеров у своїх дослідженнях встановив тісний зв'язок між станом погодних умов й лісовими пожежами, зазначаючи, що підвищення температури повітря сприяє випаровуванню вологи, зміні вологості ЛГМ. Наприклад, за відносної вологості повітря понад 60 %, імовірність виникнення лісової пожежі дуже низька; за 40-60 % – можлива слабка рухлива пожежа; за 30-40 % – імовірність виникнення лісових пожеж дуже висока; менше 25 % – низові лісові пожежі легко переходять у верхові. Також В. Г. Нестеров підтвердив висновки американських учених Мітчелла і Зонома про те, що дощ, висотою 5 мм і більше, значно знижує ступінь пожежної небезпеки; висотою менше 5 мм – не гарантує пожежної безпеки; сильна злива загасить лісову пожежу без перспективи подальшого її відновлення. Разом з комплексним показником горимості, В. Г. Нестеров запропонував шкалу для визначення пожежної небезпеки в лісі залежно від погодних умов [252; 121].

Протягом десятка років температура повітря у цілому зросла на $0,8^{\circ}\text{C}$ й наразі стрімко рухається до підвищення $+4^{\circ}\text{C}$, не зважаючи на те, що Паризька угода 2015 р. визначає безпечне підвищення температури лише до $+2^{\circ}\text{C}$ [596]. Разом з тим, в Україні швидкість зростання температурних показників вища за світову. Про наслідки глобальних змін клімату на Землі, а також інші екологічні проблеми, що останнім часом все частіше стають причиною конфліктних ситуацій нещодавно заявив і координатор програми ООН по навколишньому середовищу Махір Алієв [35]. Дещо раніше британський фізик Стівен Гокінг попередив, що кліматичні умови на Землі будуть нестерпними для людства. Балабух В. О. у своєму науковому дослідженні «Зміни клімату та пожежна небезпека» зазначає, що упродовж останніх десятиріч метеорологічні умови суттєво змінюються. Ці зміни супроводжуються збільшенням тривалості бездощового періоду, зменшенням кількості днів з опадами і призводять до зростання посушливості та загрози

виникнення пожеж на значній території України. У багатьох регіонах країни відзначається стійка тенденція до підвищення повторюваності числа днів з високою та надзвичайно високою пожежною небезпекою. Відтак, цілком погоджуємось із тим, що з високою ймовірністю, до середини XXI століття такі зміни термічного режиму та режиму зволоження в Україні посилюватимуться і вплинуть на зростання пожежної небезпеки – кількість пожеж та їх площа може суттєво збільшитись, що вже зараз вимагає розробки заходів з адаптації і пом'якшення негативних впливів [17]. Зокрема, старший міжнародний консультант ООН Т. Кутонова зазначає: «Зміна клімату – це реальність, і його швидкість в Україні навіть трохи вище, ніж в інших країнах». Пояснюючи негативний вплив швидких змін клімату на лісових ресурсах України, експерт стверджує: «З одного боку, ліси відіграють величезну роль у поглинанні парникових газів і зниженні швидкості зміни клімату. З іншого боку, зміна клімату дійсно негативно впливає на ліси» [556].

Подібний прогноз надала і начальник відділу агрометеорології Гідрометцентру України Т. Адаменко. На її думку, Україна вже в найближчі десятиліття може перетворитися в степ: «Є великий ризик того, що вже протягом двох десятиліть під впливом зміни клімату лісостеп перетвориться на степ». За словами фахівця, кліматична зона північного степу вже досягла Черкаської та Полтавської областей, тоді як в південному степу (Херсонська область) спостерігається опустелювання. За рівнем вологи в ґрунті південь Херсонщини вже наближається до пустелі Калахарі в Африці» [547]. Нещодавно оприлюднене нове наукове дослідження, одним із співавторів якого є Томас Сторк, економіст Фонду захисту довкілля, який зокрема зазначає, що провідні глобальні прогнози зазвичай недооцінюють майбутні витрати, спричинені зміною клімату. Його висновки, опубліковані у червні 2018 р. у журналі *Review of Environmental Economics and Policy*, свідчать про те, що прогнози, які використовує Міжурядова група експертів з питань зміни клімату Організації Об'єднаних Націй, спираються на застарілі

моделі та не враховують ті критичні моменти, коли глобальне потепління прискориться та стане незворотнім [501]. Разом з тим, низка наукових досліджень щодо проблем зміни клімату, зокрема в Україні, вже здійснюється, але цю тему ще не включено до національних стратегій.

Наразі до 400 тис. га лісів нашої держави всихають через пошкодження шкідниками й хворобами, що призводить до накопичення горючих матеріалів та більш інтенсивних лісових пожеж [141]. Особливо напруженою є ситуація у східних та південних областях, де внаслідок масштабного лісорозведення на сотнях тисяч гектарів створені штучні насадження хвойних порід.

Значному підвищенню пожежної небезпеки сприяє постійне зростання рекреаційного навантаження на ліси. Як зазначається у щорічному звіті про стан техногенної та природної безпеки, останнім часом дедалі більше спостерігаються масові порушення вимог пожежної безпеки з боку населення. Понад 98 % пожеж виникає з цієї причини. Зокрема, на початку пожежонебезпечного періоду (березень-травень) основною причиною виникнення лісових пожеж є випалювання сухої рослинності та її залишків на сільгоспугіддях і придорожніх смугах поруч із лісовими масивами. За статистичними даними до 40-50 % лісових пожеж, за кількістю та пройденою вогнем площею, виникає саме в цей період [10].

Для того щоб об'єктивно оцінити сучасний стан пожежної безпеки в лісах України і масштаби шкоди, що завдаються лісовими пожежами, більш детально ознайомимося зі статистикою, яка щороку оприлюднюється Державною службою статистики України у збірнику «Україна у цифрах» [549]. Окрім цього, нами було проаналізовано статистичні дані, розміщені на офіційних веб-сайтах Держлісагентства [152], ДСНС [153], дані оперативної інформації ДСНС та інші дослідження з відповідною статистичною інформацією.

Із аналізу щойно зазначених джерел, станом на 2019 рік, нами з'ясовано, що загальна площа лісового фонду в Україні становить 10,4 млн. га., з них до сфери управління Держлісагентства входять 73 % від всіх лісів України, а 27 % –

підпорядковані іншим лісокористувачам [129; 271; 272]. Відтак, дані, що представлені Держлісагенством, стосуються лише лісів, які відносяться до сфери управління цього центрального органу виконавчої влади.

Нині офіційні статистичні дані про ЛП щодо усієї території нашої держави отримуємо відповідно до Постанови КМУ від 26 грудня 2003 р. № 2030 «Про затвердження Порядку обліку пожеж та їх наслідків» [399] та Наказу Держстату України від 19 серпня 2014 р. № 243 «Про затвердження форм державних статистичних спостережень із екології, лісового та мисливського господарства» [426] від двох ЦОВВ – Державної служби статистики України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій відповідно. Така інформація містить дані про подібного роду пожежі незалежно від лісокористувача по усій території України, на відміну від офіційних даних Держлісагенства, які узагальнюються цим ЦОВВ на основі звітної інформації підвідомчих йому держлісгоспів.

Згідно офіційно оприлюднених звітних даних Державної служби статистики України у статистичному збірнику «Україна у цифрах», яке має щорічне видання і так само оприлюднення, було з'ясовано наступну статистичну інформацію, опрацьовану нами та наведену у відповідній Таблиці 1.2. Так, за 2007 календарний рік, який був одним із найбільш кризових щодо масштабів та кількості лісових пожеж, зареєстровано 6100 лісових пожеж з площею ураження – 13787 га та збитками, заподіяними лісовими пожежами, більш ніж 188 мл. грн. Наступні звітні роки, не були такими кризовими по відношенню до кількості лісових пожеж. Середня площа земель лісового фонду, пройдена пожежами, у середньому дійсно становила 4 га – це та цифра, що повсякчас фігурує в узагальнених звітних даних. Щоправда, матеріальні збитки, заподіяні лісовими пожежами (у фактичних цінах) представлені майже щороку доволі значними сумами, втім значно меншими ніж у 2007 р. [548] Таким чином, матеріальні збитки, заподіяні лісовими пожежами протягом останніх 20-ти років (без індексації цін), без аналізу 2018-2019 рр., є

значними, становили у середньому більш ніж 23,5 млн. грн. щороку та за останні декілька років ще значно збільшені.

Слід зауважити, що у якості збитків розраховуються лише економічні втрати (витрати на очищення території та гасіння лісових пожеж, відновлення лісу, вартість згорілого дерева на пні, заготовленої лісопродукції тощо) [142, с. 34], тоді як екологічні збитки у виді довготривалої шкоди довкіллю та біорізноманіттю країни до уваги не приймаються взагалі.

Втім, починаючи з 2014 р. спостерігаємо порівняно високі показники кількості та масштабів лісових пожеж, навіть не зважаючи на те, що статистичні дані вже наведені без урахування лісового фонду Криму та інших окупованих територій. Зокрема, відповідно звітних даних Держстату, представлених у статистичному збірнику «Україна у цифрах» відповідно за 2014-2016 рр., площа лісових земель, пройдена пожежами, становить відповідно: 13776, 14691 та 1249,1 га [548] (Табл. 1.2; Рис. 1.4; 1.5). Із цих даних можна зробити невтішний висновок про доволі значну величину шкоди, яка завдається екосистемі та економіці України у цілому.

Таблиця 1.2

Статистика лісових пожеж в Україні

(за даними Державної Служби Статистики України, опублікованими на офіційному сайті Ukrstat.org)

Рік	Кількість лісових пожеж, од	Площа лісових земель, пройдена пожежами, га	Збитки, заподіяні лісовими пожежами (у фактичних цінах), тис.грн
2007	6100	13787	188412,2
2008	4042	5529	58750,3
2009	7036	6315	24686,4
2010	3240	3668	26728,4
2011	2526	1049	3215,9
2012	2163	3479	56062,7
2013	1113	418	1376,2
2014 (без Криму та інших окупованих територій)	2003	13776	51701,8

2015 (без Криму та інших окупованих територій)	3813	14691	20164,5
2016 (без Криму та інших окупованих територій)	1249	1249,1	8619,2



Рис. 1.4. Динаміка площі загиблих унаслідок пожеж насаджень і збитків, заподіяних лісовими пожежами [142]

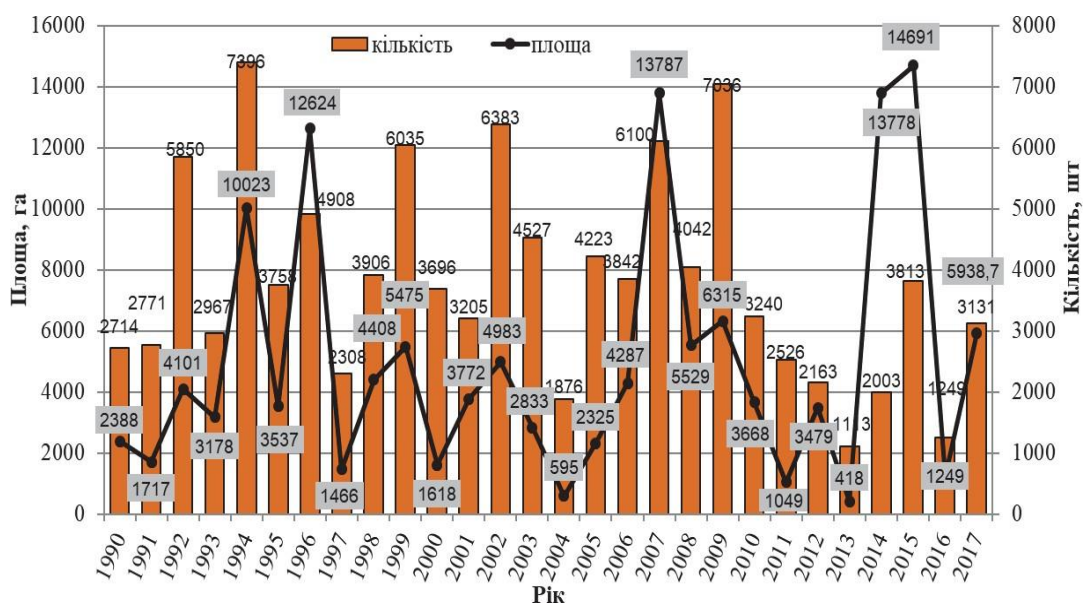


Рис. 1.5. Динаміка лісових пожеж в Україні за площею та кількістю випадків за період 1990-2017 рр.

Разом з тим, задля більшої інформативності та об'єктивності наведемо дані, представлені в Таблиці 1.3, які яскраво відображують стан забезпечення пожежної безпеки у вітчизняних лісах та деяких сусідніх державах з подібними кліматичними умовами. Дані, отримані за період з 2006 по 2015 рр. в результаті дослідження групою науковців на чолі з С. В. Зібцевим свідчать про те, що «серед порівнюваних країн Україна характеризується найвищою горимістю лісів» [608, с. 35], що зайвий раз свідчить про необхідність посилення уваги до проблематики забезпечення пожежної безпеки у вітчизняних лісах.

Таблиця 1.3

Порівняльна характеристика окремих показників пожежної безпеки в лісах України та деяких сусідніх країн [142]

Показник	Період	Україна	Білорусь (Forestry, 2018)	Польща (Piwnicki, 2015)
Площа, млн га	2015	60,36	20,76	31,27
Кількість населення (World Population Data Sheet, 2015), млн	2015	42,8	9,5	38,5
Площа лісів (Global Forest Resources Assessment, 2015), млн га	2015	9,6	8,6	9,4
Середньорічна площа пожеж, тис. га	1990–2015	5,08	4,08	7,50
	2006–2015	6,70	2,36	3,75
Середньорічна кількість пожеж, тис.	1990–2015	3,94	2,08	8,65
	2006–2015	3,59	1,03	8,26
Середня площа однієї пожежі, га	1990–2015	1,3	2,0	0,9
	2006–2015	1,9	2,3	0,5
Середньорічна горимість лісів, %	1990–2015	0,05	0,05	0,08
	2006–2015	0,07	0,03	0,04

Разом з тим, заступник директора НДІ лісового господарства та агролісомеліорації Ігор Букша зазначає, що від пожеж щорічно гине, в середньому, 4 тис. га лісу, окрім того, стверджуючи, що через недофінансування лісгоспів і слабку відповідальність за порушення лісового законодавства, український ліс нещадно знищують [204]. Насправді динаміка пожеж в останні роки свідчить про значно більші цифри територій, які постраждали від цих природних лих.

Зокрема, дані Держлісагенства України, отримані з офіційного сайту цього центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері лісових ресурсів, графічно показують досить динамічну криву лісових пожеж на території нашої держави (Рис. 1.6; 1.7; Таб. 1.4). За даними Держлісагенства, за останні п'ять років найменша кількість пожеж сталася у 2016 році – 945 пожеж загальною площею 1101 га. Натомість, у 2017 році – найбільше, загальною площею 5474 га. За даними Держлісагенства України, у 2018 р. в Україні сталося 1297 ЛП загальною площею 1367 га. Зокрема, до територій з високою і надзвичайно-високою пожежною небезпекою відносяться 4 млн га лісових масивів, 2,2 млн га торфовищ і понад 277 тис. га природних заповідників України [127].

Відтак, маємо констатувати суттєві розбіжності у цифрах, поданих цими органами. Ще більше здивування викликає факт того, що зокрема у 2014 році дані Держстату щодо загальної кількості площі лісових пожеж виявились значно меншими ніж дані, подані Держлісагенством, тоді як в усі інші роки цілком закономірно дані Держлісагенства були меншими ніж у Держстаті. Таким чином, впевнюємось і ще раз у необ'єктивності даних, які подає Держстат у цілому по державі (Табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Статистика лісових пожеж в Україні

(за даними Державної Служби Статистики України, опублікованими на офіційному сайті Ukrstat.org та Державного агентства лісових ресурсів України, опублікованими на офіційному сайті dklg.kmu.gov.ua/forest/control)

Рік	Кількість лісових пожеж, од		Площа лісових земель, пройдена пожежами, га	
	Дані Держстата	Дані Держлісагенства	Дані Держстата	Дані Держлісагенства
2007	6100	5024	13787	12713
2008	4042	3281	5529	4521
2009	7036	4922	6315	4575
2010	3240	2368	3668	1239
2011	2526	1761	1049	621
2012	2163	1743	3479	3311
2013	1113	806	418	311
2014 (без Криму та інш. ок. територій)	2003	1486	13776	16677

2015 (без Криму та інш. ок. тер.)	3813	2225	14691	2625
2016 (без Криму та інш. ок. тер.)	1249	945	1249,1	1101
2017 (без Криму та інш. ок. тер.)		2371		5474
2018 (без Криму та інш. ок. тер.)		1297		1367

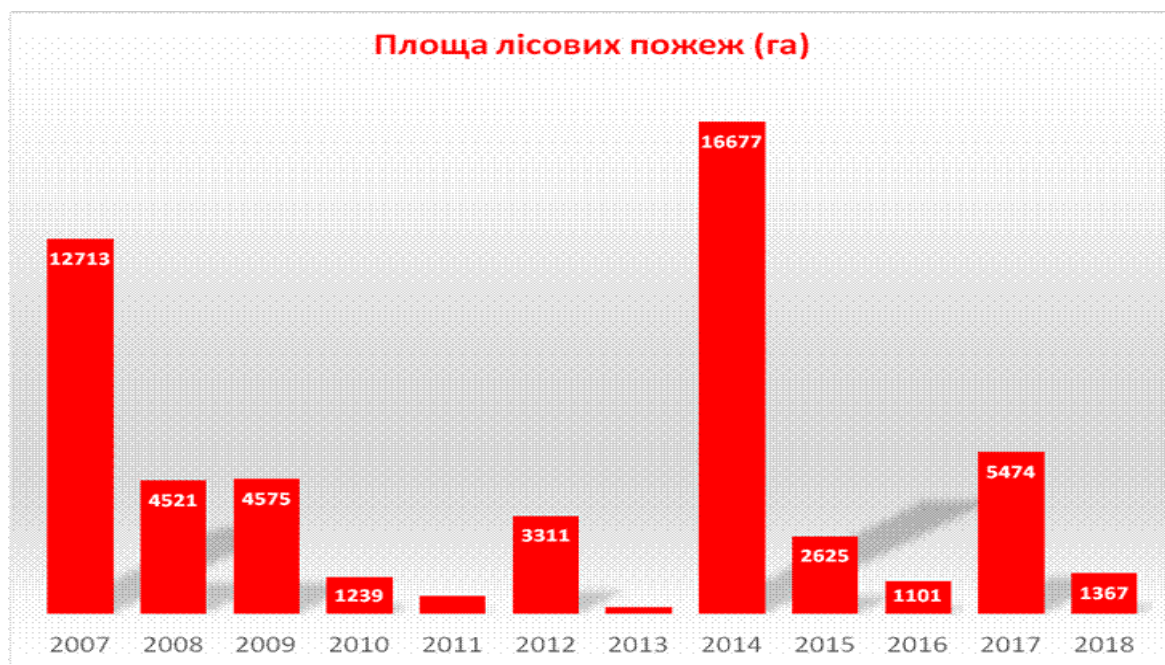


Рис. 1.6. Динаміка лісових пожеж за 2007-2018 рр. за площею
(дані офіційного сайту Держлісагенства України) [271]



Рис. 1.7. Динаміка лісових пожеж за 2007-2018 рр. за кількістю
(дані офіційного сайту Держлісагенства України) [271]

І хоча дані щодо кількості лісових пожеж за 2017 р. Державною Службою Статистики України станом на середину 2018 р. ще не є опублікованими на офіційному сайті, все ж за офіційною інформацією іншої уповноваженої державної служби кількість та масштаби лісових пожеж не зменшились. Зокрема, за повідомленням ДНСН України у 2017 році на території держави значно збільшилася кількість пожеж на відкритих територіях. Наприклад, у порівнянні з минулими роками, у 2017 році кількість пожеж збільшилася в 3 рази, а площа, що постраждала від вогню, – у 2,4 рази. Якщо проаналізувати пожежі у лісах, то їх кількість збільшилася у 3 рази (площа – 3,7 рази), на торфовищах – у 2,8 рази (площа – 2,3 рази), а суха рослинність та побутове сміття спалахували в 3 рази більше (площа збільшилася у 2,4 рази) [36].

Окрім того, слід зауважити, що наразі управління вітчизняними лісовими масивами, окрім Держлісагентства, здійснюють і інші суб'єкти, які управляють, зокрема, близько 27 % лісів країни. В Україні є й комунальні ліси, є військові лісгоспи та лісові ділянки, віддані для господарювання різним структурам [203]. Окрім того, слід наголосити на тому, що на жаль, навіть ті дані, які щороку оприлюднюється Державною службою статистики України, зокрема, щодо кількості лісових пожеж не є достеменними та об'єктивними, оскільки суб'єкти управління та користування земельними ділянками лісового фонду здебільшого не зацікавлені у відображенні реальних цифр, зокрема, стосовно кількості та площі лісових пожеж.

Все ж, саме в лісах, що знаходяться у підпорядкуванні Держлісагенства України, пожежна безпека знаходиться на значно вищому рівні, як і у цілому рівень управління лісовим фондом, аніж у тих лісових масивах, суб'єктами користування та управління яких є, відповідно, інші суб'єкти. Саме тому 2011 р. Указом Президента України була започаткована передача земель лісового фонду із підпорядкування органів місцевого самоврядування, Міноборони та інших суб'єктів до підвідомчості Держлісагенства України. Таким чином, наразі кількість

земель лісового фонду, що перебуває у підпорядкуванні Держлісагенства України, збільшилась, принаймні з часу прийняття такого рішення. Так, станом на початок 2014 року – це було 68 %, згідно даних голови Держлісагенства України [203]. А на кінець 2015 року – вже 73 % [274]. Втім, протягом останніх років в Україні стались досить небезпечні за кількістю, обсягами та територією займистості лісові пожежі, зокрема і у межах земель радіаційного ураження. Разом з тим, маємо зауважити, що масштабні лісові пожежі, які з особливою інтенсивністю та розмахом поглинули нашу державу, зокрема, протягом останніх років, – є явищем не стільки локального, регіонального чи то державного характеру, а передусім – глобального, міждержавного, оскільки можуть розповсюджуватись (самі пожежі або їх наслідки) на значні території, включаючи і суміжні держави.

Група дослідників Міжнародної організації «Екологія-Право-Людина», провівши власне дослідження з використанням даних дистанційного зондування землі MODIS (NASA) у період із червня по вересень 2014 року в зоні антитерористичної операції (нині – ООС), зафіксувала значно більшу кількість лісових пожеж на цій території, ніж зазвичай, тоді як інтенсивність пожеж на територіях Луганської й Донецької областей, що не входять у зону АТО (ООС), не відрізнялась від середніх для даного регіону показників. Усього за названий період даною групою ідентифіковано близько 3000 пожеж, що значно більше ніж у попередні роки. Зазначимо принагідно, що дані Держстату України свідчать про протилежне: в Донецькій області – 97 випадків, у Луганській – 356 відповідно. Для прикладу, зазначена група дослідників, обрахувавши збитки, що їх нанесено пожежами в лісах, які входять у склад тільки-но двох заповідних територій – національного парку «Святі гори» та регіонального ландшафтного парку «Донецький кряж», визначила приблизну суму у розмірі 13.890.700.000 гривень [38]. Зауважимо, що наразі мова може йти лише щодо дуже приблизних підрахунків, які можливо здійснити відповідно до Постанови КМУ від 24 липня 2013 р. № 541 [421], якою затверджена такса для обчислення розміру шкоди,

заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд. Згідно із цією постановою можна оцінити лише деякі збитки, а саме – пошкодження дерев та рослин, що мають здерев'яніле стебло, до ступеня припинення росту, знищення або пошкодження лісових культур, природного підросту та самосіву, сіянців і саджанців, які зростають на заповідних територіях.

Завдяки можливостям опрацювання космічних знімків було з'ясовано приблизну площу пожеж. Зокрема, дослідниками встановлено, що вогнем пошкоджено 39.745,59 га лісу, що становить 17,3 % від площі лісів в межах зони АТО (ООС) [38]. Втім, дані Держстату України свідчать про пошкодження лише близько 12000 га [550].

Особливо загрозливою ситуація щодо лісових пожеж спостерігається в зоні зіткнення на Донбасі, зокрема – в Луганській області. Так, лише протягом першого півріччя 2015 р. у лісових масивах Луганського управління лісового господарства сталося 145 випадків загорянь, і пожежами пошкоджено понад 500 гектарів лісу [161].

Збитки, завдані лісовому господарству окремих районів Донецької і Луганської областей в результаті обстрілів та бомбардувань, Держлісагенство на початку 2015 р. оцінило майже в 160 млн. грн. Від пожеж, лише за підрахунками Державної лісової охорони за період бойових дій вигоріло 13,7 тис. га лісу [213]. Слід зауважити, що ці пожежі виникають в основному в зоні розмежування між підрозділами Збройних сил України і терористичними підрозділами «ЛНР». Ситуація з ЛП на територіях ведення бойових дій є небезпечною та загрозливою для безпеки людей та екології держави у цілому.

Окрім того, суттєвим фактором підвищеної пожежної небезпеки лісових територій зони АТО (ООС) (*Рис. 1.8; 1.9*) являється вид лісу, який був засаджений у степовій кліматичній зоні з метою пом'якшення сухого та вітряного клімату, а саме – сосновий, який і відноситься до найбільш пожежонебезпечних зі структури лісів у нашій державі. Так, О. Василюк в межах проведеного дослідження зазначає:

«Не дивно, що події АТО передусім проявились для довкілля саме в цьому напрямку... У нинішніх умовах, створення нових лісів у цій зоні вкрай ускладнене. Більше половини молодих насаджень гине ще в перший рік свого життя. Це значить, що втрата лісів внаслідок пожеж у межах зони АТО практично гарантовано свідчить про неможливість відновити ці ліси в майбутньому» [38].

Своєчасно ліквідувати дані пожежі часто неможливо через військову заборону в'їзду пожежних автомобілів лісгоспів до лісу та мінування [10] тощо.

6.34. Лісові пожежі за регіонами у 2013 році

	Кількість лісових пожеж, од	Площа лісових земель, пройдена пожежами, га	Збитки, заподіяні лісовими пожежами (у фактичних цінах), тис.грн.		
			усього	згорілого лісу на цій	заготовленої лісової продукції та інших матеріальних цінностей
Україна	1113	418	1376,2	271,6	1,3
Автономна Республіка Крим області	1	0	4,5	0,6	1,1
Вінницька	—	—	—	—	—
Волинська	3	1	0,6	—	—
Дніпропетровська	54	15	15,5	—	—
Донецька	185	16	147,9	16,6	—
Житомирська	4	0	1,5	—	—
Закарпатська	14	12	102,0	101,1	—
Запорізька	21	17	53,4	41,0	—
Івано-Франківська	4	9	—	—	—
Київська	129	71	66,8	0,7	—
Кіровоградська	14	4	2,8	—	—
Луганська	145	27	161,0	11,8	—
Львівська	13	14	255,9	—	—
Миколаївська	2	1	1,3	—	—
Одеська	3	6	77,0	76,3	—
Полтавська	7	1	2,7	—	—
Рівненська	10	7	4,2	—	—
Сумська	92	113	75,6	—	—
Тернопільська	1	2	—	—	—
Харківська	80	27	68,6	21,8	—
Херсонська	73	22	115,7	—	0,2
Хмельницька	1	1	0,5	—	—
Черкаська	73	5	50,9	—	—
Чернівецька	—	—	—	—	—
Чернігівська	29	34	134,6	1,7	—

Рис. 1.8. Статистика лісових пожеж в Україні у 2013 р.

(за даними Державної служби статистики України, опублікованими на офіційному сайті ukrstat.org)

СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО, МИСЛИВСТВО, ЛІСОВЕ ГОСПОДАРСТВО, РИБНЕ ГОСПОДАРСТВО					
6.34. Лісові пожежі за регіонами у 2014 році					
	Кількість лісових пожеж, од	Площа лісових земель, погоріла пожежами, га	Збитки, завдані лісовим пожежами (у фактичних цілах), тис.грн.		
			усього	у тому числі вартість	
				згорілого лісу на місі	заготовленої лісової продукції та інших матеріальних цінностей
Україна	2003	13776	51701,8	4651,7	221,2
Автономна Республіка Крим області	...	...	...	...	...
Вінницька	—	—	—	—	—
Волинська	14	22	18,2	—	—
Дніпропетровська	172	380	1728,7	1358,5	—
Донецька	97	1282	146,9	—	—
Житомирська	17	3	27,7	0,3	—
Закарпатська	3	3	55,2	53,0	—
Запорізька	72	95	79,7	26,7	—
Івано-Франківська	1	—	—	0,0	—
Київська	345	253	292,0	—	—
Кіровоградська	4	1	1,7	—	—
Луганська	356	10274	31015,1	2763,4	115,7
Львівська	3	18	6,4	3,4	—
Миколаївська	66	47	112,0	0,9	—
Одеська	4	4	17,7	1,4	—
Полтавська	14	180	1562,9	41,1	—
Рівненська	27	52	119,1	73,0	—
Сумська	178	123	111,5	6,6	—
Тернопільська	—	—	—	0,0	—
Харківська	50	30	76,7	18,3	—
Херсонська	148	756	15781,8	289,1	8,9
Хмельницька	2	4	0,2	—	—
Черкаська	80	27	52,1	—	—
Чернівецька	—	—	—	0,0	—
Чернігівська	99	185	286,1	16,0	96,6
міста					
Київ	251	39	210,1	—	—
Севастополь	...	...	...	...	...

100

Україна у цифрах у 2014 році
Державна служба статистики України

Рис. 1.9. Статистика лісових пожеж в Україні у 2014 р.

(за даними Державної служби статистики України, опублікованими на офіційному сайті ukrstat.org)

Таким чином, увага як науковців, фахівців-практиків так і відповідних уповноважених представників держави має наразі зосередитись на виробленні спільних дієвих механізмів з метою оптимізації небезпек, пов'язаних з виникненням пожеж, зокрема, в лісових масивах в зоні проведення ООС. І не зважаючи на те, що військові дії на зазначених територіях все ще тривають, необхідним є вже зараз сформувані чіткий механізм подальших заходів, спрямованих на мінімізацію небезпек, пов'язаних насамперед з існуванням великої кількості вибухонебезпечних матеріалів на окупованих та прилеглих територіях, у

тому числі, і в лісових масивах, де вкрай важко забезпечити їх перекриття для відвідування. Такі заходи мають реалізовуватись на міжвідомчому рівні, із залученням фахівців різних галузей, представників місцевої влади та чітким закріпленням необхідних кроків на локальному нормативно-правовому рівні.

Не зайвим є і використання міжнародного досвіду гасіння ЛП та знешкодження вибухонебезпечних матеріалів у лісових зонах, які піддавались військовим операціям. Зокрема, такий потужний досвід має Німеччина, де після Другої Світової війни була використана потужна техніка, подібна до танків, що мала велику проїзну здатність та високий коефіцієнт ефективності гасіння ЛП.

Антитерористична операція, зміст якої полягає у тому, що це сукупність заходів, що проводяться спеціальними урядовими структурами, які спрямовані на протидію загрози тероризму, на сході України розпочалася 14 квітня 2014 р. після підписання виконуючим обов'язки Президента України Указу Президента «Про рішення РНБО України від 13 квітня 2014 р. «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»». Невдовзі, таке рішення Президента України було підкріплене рішенням органу законодавчої влади, що втілилось у норми ЗУ «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 2 вересня 2014 р. [482].

Операція об'єднаних сил (ООС) на відповідних територіях України замість АТО була визначена ЗУ «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» [448]. Ключова теза цього НПА міститься в ст. 5 та передбачає запровадження терміну «здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, стримування і відсічі російської збройної агресії в Донецькій та Луганській областях» на заміну «антитерористичній операції».

Все ж, даний ЗУ містить низку юридичних прогалин, на що, зокрема, звертає увагу фахівець з питань національної безпеки Т. Жовтенко, зазначаючи наступне. У переважній більшості документів, які мають стосунок до забезпечення

національної безпеки, відповідні заходи завжди конкретизувалися сферами – наприклад, рішення РНБО України від 18 грудня 2016 р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки України в економічній сфері та захисту інтересів вкладників» [308], або ж інше рішення від 1 березня 2014 р. [437], які деталізують такі заходи, доповнюючи їх згадкою про «суверенітет і територіальну цілісність держави». Без такої деталізації заходи із забезпечення національної безпеки стосуються усього переліку можливих сфер застосування – починаючи від воєнної і закінчуючи екологічною сферою. Наявне ж в тексті уточнення «відсічі і стримування...» обмежує їх лише військовою сферою, йдучи врозріз із «гібридним» характером російської агресії [125].

А у ст. 7 цього ж НПА йдеться вже лише про «забезпечення національної безпеки, зокрема державної, економічної, інформаційної, гуманітарної та екологічної» – чи має це стосунок до поняття «заходів...», залишається невизначеним. Згідно з текстом закону, все це пропонується віднести до компетенції Об'єднаного оперативного штабу Збройних сил України на чолі з командувачем об'єднаних сил, якого призначає Президент. У вітчизняному розумінні йдеться, очевидно, про те, що «об'єднаність» буде розумітися як комплексне використання сил та засобів «Збройних сил України, інших військових формувань, МВС, Національної поліції України, ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, стримування і відсічі російської збройної агресії в Донецькій та Луганській областях» (ст. 9) [125]. Відтак, очевидно, що відповідні законодавчі прогалини мають бути усунутими. Направду, прийняття такого надважливого документа під час військових дій має бути супроводженим одночасним ухваленням комплексу й інших нормативно-правових актів, що б унеможливили організаційно-правові колізії.

У зв'язку з цим, аналіз принаймні окремих організаційно-правових аспектів забезпечення пожежної безпеки на лісових територіях, де тривають військові дії

має важливе наукове значення. До того ж, з ним пов'язане дослідження таких важливих питань, як місце та ефективність держави у забезпеченні пожежної безпеки, взаємодія протипожежних підрозділів із іншими державними органами, населенням та громадськими організаціями, вплив стану пожежної безпеки природних територій і об'єктів на соціально-економічний розвиток держави, довкілля та добробут населення у цілому.

Таким чином, нами з'ясовано, що протягом проаналізованого періоду ми спостерігаємо підвищений рівень пожежної небезпеки в лісах України, про що свідчить динаміка чисельності та масштабів лісових пожеж, що має стійку тенденцію до зростання. Окрім того, доволі швидка та стійка зміна клімату і відповідне підвищення температури повітря все більше підвищують ризики та загрози лісових пожеж. На жаль, маємо констатувати необ'єктивну інформацію щодо кількості та масштабів лісових пожеж на території нашої держави у цілому, яка подається уповноваженим органом, а саме Державною службою статистики України [293; 44], яка по суті зосереджує відповідну інформацію від усіх уповноважених суб'єктів, що здійснюють управління чи користування землями лісового фонду. Втім, першоджерелом статичної інформації щодо лісових пожеж є все ж Держлісагенство, яке здійснює управління порядку 73 % усього лісового фонду держави і забезпечує охорону лісів від пожеж на значно вищому рівні ніж інші користувачі (зокрема, агролісгоспи, військові та комунальні лісгоспи), оскільки підпорядковані цьому ЦОВВ держлісгоспи вимушені самостійно визначати обсяги необхідного фінансування лісоохоронних заходів й так само знаходити кошти на забезпечення пожежної безпеки в лісах, оскільки на ці потреби вже близько 5 років поспіль кошти не виділяються з державного бюджету взагалі. Така ситуація призвела до викривлення статистичних даних щодо лісопожежної ситуації, що зумовило штучне покращення відповідної статистики. Покладання на лісівників відповідальності за таке складне природне явище зумовило не відображення у книгах реєстрації лісових пожеж чи відповідних актах лісових пожеж невеликих розмірів, які

могли бути локалізовані внутрішніми ресурсами, та не псували «гарну» статистику. Подібні відмінності відслідковуються як дослідниками, так і громадськістю, враховуючи і те, що наразі реальну картину можна отримати за допомогою методів дистанційного зондування землі, результати яких, часто різняться з офіційними, навіть при масштабних пожежах, у рази. Відповідна політика призвела до «замовчування» масштабів проблеми, що загострювалась щороку та відсутності підстав до виділення коштів на її вирішення з державного бюджету не у якості «залатування дірок», а у виді цільових видатків для попередження та недопущення масштабних лісових пожеж в Україні.

«Нині в Україні немає централізованого органу, який би відповідав за зведену статистику лісових пожеж усіх лісокористувачів. Держлісагенство України не може виконувати цю функцію через недостатні повноваження; ДСНС реєструє тільки випадки, у яких були задіяні її державні пожежно-рятувальні підрозділи, та випадки, про які повідомлено із лісогосподарських підприємств; Держстат України не має повноважень вимагати інформацію про лісові пожежі у лісокористувачів, а отже здійснює збір даних із місцевих органів влади. Тому питання удосконалення пожежної статистики має вирішуватись на вищому державному рівні, оскільки без розуміння реальних масштабів проблеми й своєчасного вжиття відповідних заходів, Україні не уникнути катастрофічних пожеж із численними жертвами, як це було в Австралії, Південній Європі, Росії та Каліфорнії» [142, с. 36].

Висновки до Розділу 1

1. Аналіз науково-теоретичних праць дав змогу виявити ті основні елементи, які утворюють систему забезпечення пожежної безпеки в лісах та сформулювати авторське 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». Слід зауважити, що ні нормативного, ні наукового аналізу та закріплення переважна більшість зазначених категорій досі не набула.

Під *поняттям «безпеки»* ми розуміємо такий стан, що забезпечує високий рівень надійності через відсутність загроз чи за рахунок ефективного їм протистояння та недопущення настання шкідливих наслідків. *Пожежна безпека у вітчизняних лісових масивах*, як і пожежна безпека взагалі, є частиною національної безпеки України, під якою, на нашу думку, слід розуміти такий стан вітчизняних лісів, який характеризується високим рівнем надійності та захисту від лісових пожеж через відсутність певних загроз чи за рахунок ефективного їм протистояння та недопущення настання відповідних шкідливих наслідків. *Забезпечення пожежної безпеки* ми розглядаємо як організовану діяльність системи спеціальних суб'єктів, що полягає у виявленні та ліквідації загроз об'єктам пожежної безпеки, реалізації ефективних протипожежних заходів, спрямованих на запобігання загорянням та мінімізації наслідків пожеж. Під *забезпеченням пожежної безпеки в лісах*, на нашу думку, слід розуміти організовану діяльність системи спеціально уповноважених суб'єктів, що полягає у виявленні та ліквідації пожежних загроз в лісових масивах, реалізації ефективних протипожежних заходів на зазначених територіях, спрямованих на запобігання загорянням та мінімізації наслідків пожеж для усєї лісової екосистеми.

Під *системою забезпечення пожежної безпеки в лісах* пропонуємо розуміти сукупність спеціально уповноважених державних, самоврядних та приватних органів, організацій та структурних утворень, громадських об'єднань, як постійного та тимчасового характеру, а також окремих осіб, що уповноважені, зобов'язані чи мають права та обов'язки, відповідні механізми, засоби, інструментарій та технології щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах та мінімізації негативних наслідків таких пожеж, і здійснюють відповідні функції як самостійно так і у межах координації та об'єднання спільних зусиль. Під

механізмом забезпечення пожежної безпеки в лісах розуміємо сукупність уповноважених публічних інститутів та громадянських формувань, а також відповідних заходів, способів дій, інструментів щодо координації та об'єднання спільних зусиль та необхідних ресурсів з метою досягнення завдань щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах у цілому. Під *наслідками лісових пожеж* ми розуміємо фізичні, майнові, соціальні, економічні та екологічні втрати, пов'язані з небезпечними факторами лісових пожеж та застосуванням засобів для їх уникнення і знешкодження, які несе людина, суспільство чи держава.

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 нормативних засобів, які використовуються уповноваженими публічними органами 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 та координації уповноважених суб'єктів у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах та подолання ризиків та загроз їх поширення та реалізації ефективної просвітницької діяльності. *Адміністративно-правовий механізм забезпечення пожежної безпеки в лісах* нами визначено як сукупність уповноважених публічних інститутів та громадянських формувань, а також відповідних заходів, способів дій, інструментів, які є складовими елементами впливу цієї галузі права на суспільні відносини у сфері пожежної безпеки в лісах, спрямованих на забезпечення належного рівня пожежної безпеки в лісових масивах. Адміністративно-правовий механізм забезпечення пожежної безпеки в лісах України запропоновано розглядати як системне утворення, до структури якого включено: правову, організаційну та інституційну складові.

Взаємозв'язок та ієрархія понять: «національна безпека» – «екологічна

безпека» – «пожежна безпека» – «забезпечення пожежної безпеки» – «забезпечення пожежної безпеки в лісових масивах» – «система забезпечення пожежної безпеки в лісах» – «механізм забезпечення пожежної безпеки в лісах» та їх зміст дають підстави вести мову про те, що саме ці категорії мають бути системно-формуючими факторами у побудові комплексу нормативних засобів адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України, а саме: «Концепції забезпечення пожежної безпеки в лісах України – Стратегії забезпечення пожежної безпеки в лісах України – Державної програми забезпечення пожежної безпеки в лісах України – Регіональних програм забезпечення пожежної безпеки в лісах України» і, відповідно, визначати зміст, призначення та спрямованість таких нормативно-правових актів. У випадку реалізації запропонованої логіки побудови підходу до формування публічної політики у досліджуваній нами сфері суспільних відносин, формування і функціонування системи адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах нашої держави набуде більшої чіткості, нормативної визначеності та ефективності.

2. Методологія дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України обрана, виходячи з поставлених предмета, об'єкта, завдань та мети. Використана у даному дослідженні методологія зумовлює використання як загальнонаукових, так і спеціальних методів. Порядок дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України включає низку 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 присвячений

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 розробці авторської моделі концепції забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

Застосування методології дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України опосередковане насамперед міжгалузевим комплексним характером наукової роботи. Відтак, структура методології дослідження пізнання проблематики адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України має враховувати такі аспекти як: а) дослідження закономірностей функціонування правових явищ, що перебувають на перетині наук (філософії, права, лісівничої науки, пірології, державного управління, економіки, адміністрування, безпеки життєдіяльності) та б) аналіз тих закономірностей, які формують, подеколи крихкі, межі між внутрішньо правовими галузями у межах означеної проблематики (зокрема, адміністративного, екологічного, лісового, міжнародного, кримінального, господарського права).

Визначено, що методологія аналізу адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України є вченням, яке включає у собі систему наукових принципів та методів дослідницької роботи з метою аналізу відомих ідей у досліджуваній сфері та формуванні власних концептуальних позицій або новітніх підходів.

3. З'ясовано, що протягом проаналізованого періоду ми спостерігаємо підвищений рівень пожежної небезпеки в лісах України. В Україні в останні роки чітко проявлена тенденція до зростання кількості масштабних лісових пожеж, які швидко поширюються та важко піддаються гасінню. Наразі найгірший рівень забезпечення пожежної безпеки в лісах України спостерігається в Чорнобильській зоні відчуження, зоні ООС і у південно-східних областях нашої держави.

Відповідно до інформації Державної служби статистики України, у лісах країни протягом 1990-2017 рр. зафіксовано 106,8 тис. пожеж площею 139,2 тис. га. Середня площа однієї становить відповідно 1,3 га. Проведений аналіз показує лісопожежні піки кожні 3–4 роки, які в останні роки перетворюються на щорічні. В найбільшій зоні ризику – північний і східний регіони, де щорічно стається приблизно 37 й 40 % усіх ЛП відповідно [248].

За даними Національної доповіді про стан техногенної та природної безпеки, в нашій державі у середньому в рік відбувається близько 3,5 тис. ЛП, що знищують більш ніж 5 тис. га лісу. В найбільшій зоні ризику – північний і східний регіони, де щорічно стається приблизно 37 й 40 % усіх лісових пожеж відповідно [248]. За даними ж Східноєвропейського центру моніторингу ЛП, щорічна площа пожеж тільки в державному лісовому фонді України становить понад 10 тис. га. Незважаючи на низку невідповідностей статистичних даних, представлених в різних джерелах, єдина спільна позиція фахівців свідчить про вкрай загрозливі тенденції щодо лісопожежних ризиків та загроз як на світовому рівні, так і по відношенню до нашої держави, пов'язаних насамперед з глобальними кліматичними змінами, стрімким зростанням температури повітря, катастрофічним зниженням рівня опадів, значною часткою хвойних порід у структурі деревного фонду України, тривалими бойовими діями та значною площею радіоактивно забруднених лісів на території нашої держави.

За прогнозами вчених, катастрофічні природні пожежі охоплять більшу частину Землі, якщо не вдасться зупинити глобальні зміни клімату. У цілому, 2019 р., як останній, що проаналізований у межах даного дослідження, виявився найбільш трагічний щодо масштабів та наслідків лісових пожеж у світовому вимірі, зачепивши північні території планети, для яких донедавна лісові пожежі були взагалі не властивими. Так, вогнем були охоплені масштабні території в США, на півночі Канади, в Гренландії, Алясці. В 2019 р. за одним тільки Північним полярним колом супутники зафіксували більше 100 особливо великих

лісових пожеж [48]. У цілій низці країн лише у 2019 р., зокрема, в Росії (в Сибірі – 4.5 мл га) та Австралії (8,4 мл га), пожежі поглинули мільйони гектарів лісу [61; 599], через що вплив шкідливих речовин досяг неймовірних вимірів.

На жаль, маємо констатувати часто необ'єктивну інформацію щодо кількості та масштабів лісових пожеж на території нашої держави у цілому, яка подається уповноваженим органом, а саме Держстатом України, де по суті має бути акумульована інформація від усіх уповноважених суб'єктів, що здійснюють управління та користування лісовими ресурсами. Не зважаючи на те, що Україна, у порівнянні з іншими державами, не в таких значних масштабах потерпає від ЛП, втім, як і загальносвітова динаміка, так і інші, внутрішньодержавні фактори (зокрема, лісові масиви з високим накопиченням радіаційного фонду, який активізується при горінні та може бути перенесеним вітром на нові території, включаючи і інші держави; ведення бойових дій на території України, які є додатковим фактором, що призводить до виникнення ЛП тощо), свідчать про подальші відповідні підвищені ризики та загрози як і для нашої країни, так у цілому і для континенту.

І до тепер, традиційні уявлення лісівників та інших фахівців щодо ЛП полягають лише у їх шкідливості. Втім, фахівці у галузі лісової пірології стверджують, що вплив лісових пожеж може бути як позитивним, так і негативним. Зокрема, «контрольовані пали» у якості профілактичного інструментарію, який спрямовується на зменшення запасів ЛГМ та стимулювання процесів лісовідновлення, у якості експериментів, використовує низка прогресивних країн, що потерпають від щорічних масштабних ЛП, тим самим формуючи такий науковий напрям досліджень як *«управління пожежами»*, який у вітчизняній науці лише починає зароджуватись. Зважаючи на зазначене, публічна політика щодо запобігання ЛП та формування відповідного адміністративно-правового механізму має враховувати результати останніх наукових досліджень, ґрунтуватись на розумінні неможливості, а іноді і екологічної недоцільності, виключення вогню з

деяких лісових екосистем, а головне – полягати насамперед у розробці і формуванні механізмів щодо управління ЛП, виходячи з природи та типу лісових пожеж.

Наразі, питання організаційно-правових засад забезпечення пожежної безпеки в Україні, у світлі реформи і змін основоположних засад та ідеології функціонування усієї системи державного апарату, залишаються доволі актуальними, досить гостро дискутуються та вимагають, відповідно, детального наукового аналізу та розгляду різних підходів, а відтак і свого наукового відображення в межах науки адміністративного права.

РОЗДІЛ 2. ПРАВОВА ТА ОРГАНІЗАЦІЙНА СКЛАДОВІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ У ЛІСАХ УКРАЇНИ

2.1. Правові засади забезпечення пожежної безпеки в лісах України

Сучасна форма взаємодії суспільства і природи вимагає постійної трансформації соціальних регуляторів розвитку відносин, пов'язаних із забезпеченням сталого функціонування навколишнього природного середовища, основним інструментом реалізації якого є формування відповідної публічної політики, а відтак – дієвого механізму адміністративно-правового забезпечення у відповідній сфері суспільних відносин.

Основний Закон нашої держави закріплює певні базові гарантії у сфері забезпечення пожежної безпеки лісів. Так, у ст. 3 Конституції України зазначено, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Ст. 16 Основного закону визначає «забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу обов'язком держави» [174].

Серед низки базових прав людини й громадянина законодавець виділив і відповідне право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50 Конституції України), зазначивши, що «кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена» [174]. Питання інформування про стан і відтворення лісів регламентоване статтею 97 ЛК України [211], де зокрема, зазначено, що здійснюється воно відповідно ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» [449] та інших законів.

ЗУ «Про національну безпеку України» в ч. 1 ст. 3 до об'єктів, на які спрямована державна політика у сферах національної безпеки і оборони, окрім таких як: «людина і громадянин, суспільство, держава» відносить і «території та навколишнє природне середовище», зазначаючи, що «державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій», надаючи при цьому ваги національного масштабу саме НС, до яких відносяться і масштабні ЛП або такі, місце локалізації яких може чи призводить до тяжких наслідків [435].

Разом з тим, Головним юридичним управлінням ВРУ серед чисельної низки зауважень до проекту ЗУ «Про національну безпеку України» (реєстраційний № 8068), було сформовано зауваження відносно того, що, стаття 3 зазначеного Законопроекту, яка визначає принципи державної політики у сферах національної безпеки і оборони, не відповідає статті 8 Конституції України. При цьому, зміст окремих положень зазначеної статті потребує додаткового з'ясування. Так, наприклад, згідно з частиною першою цієї статті «державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист території, навколишнього природного середовища – від НС». Однак, з тексту цього положення незрозуміло, по-перше, про яку саме територію йдеться, а по-друге, чому її слід захищати лише від НС. Адже зазначене положення стосується також і сфери оборони [436].

Найбільш розповсюдженою причиною виникнення ЛП являється людський фактор. На жаль, підвищену небезпеку для збереження лісового фонду створює як господарська діяльність людини, так і просте перебування в межах лісу. Втім, право вільного перебування громадян в лісі являється одним із важливіших прав у сфері лісокористування, хоча, в той же самий час, досить часто пов'язане із негативним впливом людської діяльності, насамперед, створенням підвищеної пожежної небезпеки [70, с. 172]. Так, ч. 3 ст. 41 Конституції України зазначає, що громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Разом з тим,

використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (ч. 7 ст. 41 Конституції України) [174]. Тож, надаючи право вільного перебування громадян у лісах України, лісове законодавство одночасно передбачає випадки обмеження такого права з метою забезпечення пожежної безпеки. Так, ст. 88 ЛК України «Установлення заборони на користування лісами» зазначає: «Органи виконавчої влади та ОМС в межах своїх повноважень, визначених цим Кодексом, можуть установлювати заборону або обмеження на відвідування лісів населенням, а також проведення певних видів робіт на окремих лісових ділянках на період пожежної небезпеки та під час проведення заходів боротьби зі шкідниками» [211]. А одним із важливих завдань Держлісохорони, відповідно ч. 17 ст. 7 Положення про держлісохорону є внесення пропозиції відповідним органам виконавчої влади щодо заборони на відвідування лісів населенням та в'їзду до них транспортних засобів і заборони полювання в період високої пожежної небезпеки [382].

Основний НПА України у сфері регулювання лісових відносин – ЛК України, базові положення щодо охорони лісу закріплює окремою главою: «Охорона і захист лісів». Зокрема, ч. 1 ст. 86 «Організація охорони і захисту лісів» найпершим об'єктом від негативного впливу якого слід захищати ліс, визначено пожежу: «Організація охорони й захисту лісів передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження лісів від пожеж...». Забезпечення охорони й захисту лісів, відповідно ч. 5 ст. 86 ЛК України, покладається на ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства та ОМС, власників лісів й постійних лісокористувачів [211]. Таке забезпечення передбачає собою реалізацію цілого комплексу узгоджених з органами місцевої влади заходів із підготовки до пожежонебезпечного сезону, які носять насамперед профілактичний характер: забезпечення наявності у необхідному стані системи протипожежних розривів, пожежних водойм, достатньої кількості доріг протипожежного призначення,

проведення протипожежної пропаганди, забезпечення обмеженого доступу до лісового фонду під час надзвичайної пожежної небезпеки, налагодження якісної системи виявлення ЛП тощо. Реалізація частини таких заходів покладена і на протипожежні підрозділи ДСНС.

Серед спільноти лісівників-пірологів гостро постає питання щодо необхідності проведення лісопожежного районування лісового фонду України на підставі аналізу горимості та відповідного нормативного закріплення системи довготривалих протипожежних заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків лісових пожеж. Вже розроблені «Методичні рекомендації з проектування комплексу протипожежних заходів на землях лісогосподарського призначення» тривалий час не затверджуються профільним ЦОВВ у сфері лісового господарства [553, с. 11].

Держлісагентство України, як ЦОВВ у відповідній сфері суспільних відносин, згідно з п. 6 ст. 28-1 ЛК України, у тому числі, координує здійснення заходів із охорони лісів від пожеж. Охорона лісів від пожеж в системі Держлісагентства організована за відомчим та територіальним принципом. «На державному рівні проблему координує відділ охорони і захисту лісу Держлісагентства, на обласному рівні – обласні управління лісового та мисливського господарства, на рівні районів – державні лісові та лісомисливські підприємства» [553, с. 9].

Окрім того, законодавець визначає і обов'язок власників лісів та їх постійних лісокористувачів розробляти й проводити в установлений строк комплекс протипожежних та інших заходів, спрямованих на збереження, охорону і захист лісів. Їх перелік та вимоги щодо складання планів цих заходів визначаються відповідно ЦОВВ, який забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства та органами місцевого самоврядування згідно їх повноважень. Відтак, щорічно до початку пожежонебезпечного періоду на рівні місцевих органів виконавчої влади (місцевого самоврядування) розробляється й приймається відповідний План на кшталт «Плану протидії пожежам у природних екосистемах» чи

«Плану організаційних і практичних заходів щодо запобігання виникненню лісових пожеж у пожежонебезпечний період», що містить у собі інформацію щодо типів екосистем у головних районах оперативного реагування, рівень їх пожежної безпеки, схеми можливих місць виникнення великих за розміром пожеж та місця дислокації протипожежних підрозділів. Так само за необхідності на рівні органів місцевої влади приймається рішення «Про заборону відвідування населенням хвойних лісів і в'їзду до лісів області транспортних засобів у період високої пожежної безпеки». Стан готовності лісокористувачів до пожежонебезпечного періоду перевіряється відповідними уповноваженими особами місцевої територіальної влади та підрозділами ДСНС у відповідності до «Програми проведення перевірки готовності лісгоспів до пожежонебезпечного періоду» [217, с. 25].

Окрім того, лісгоспами щорічно розробляються чи оновлюються «Мобілізаційні плани» з переліком технічних засобів та додаткових сил з вказанням місця їх розташування та контактними даними керівників для оперативного реагування й узгодження спільних дій, які за необхідності залучаються до гасіння ЛП. Відповідно, з метою недопущення лісових пожеж, держлісгоспи зобов'язані проводити комплекс профілактичних заходів, до яких, окрім інших, відносяться зокрема і такі як: організація щорічного проведення спільних навчань з гасіння ЛП з додатковим залученням місцевих сил й засобів; затвердження в райдержадміністраціях мобілізаційно-оперативних планів гасіння ЛП; комплектація ЛПС та пунктів зосередження пожежного інвентарю штатом та необхідним обладнанням згідно з нормативами; формування й наповнення внутрішніх резервів достатнім об'ємом води тощо.

ЛК України статтею 109 «Припинення робіт, небезпечних для природного стану лісів та їх відтворення» визначає обов'язок ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, яким наразі є Держлісагентство України [452], ЦОВВ, що реалізує державну політику із здійснення державного

нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів – поки ще діючої Держекоінспекції України [453], місцевих органів виконавчої влади, інших уповноважених органів державної влади та ОМС у межах власної компетенції та в порядку, який є визначеним законодавчими актами, припиняти роботи, що здійснюються підприємствами, установами, організаціями й громадянами, якщо під час їх проведення не виконуються встановлені санітарні, технологічні та інші спеціальні вимоги щодо *безпеки природного стану лісів* та їх відтворення [211]. Охорона й захист лісів може здійснюватись із застосуванням авіації. Зона авіаційної охорони та захисту лісів визначається Держлісагентством України з урахуванням замовлень власників лісів й постійних лісокористувачів [88].

Нині сфера лісових відносин регламентована цілою низкою НПА, які, хоча і не позбавлені певних прогресивних тез та положень, все ж характеризуються певною суперечливістю та недосконалістю. До основних з них слід віднести: *закони України*: ЛК України [211], «Про охорону навколишнього природного середовища» [449], «Про рослинний світ» [465]; «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [444]; *постанови КМ України*: «Про затвердження Державної цільової програми «Ліси України» на 2010-2015 роки» [355], «Про затвердження Положення про державну лісову охорону» [382], «Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок» [401], «Про затвердження Санітарних правил в лісах України» [417], «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України» [420], «Про затвердження Правил відтворення лісів» [410]; *розпорядження КМ України*: «Про вдосконалення порядку управління лісовим господарством» [311], «Про схвалення Концепції реформування та розвитку лісового господарства» [476], «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року»

[472], «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005-2025 роки» [471]; «Про схвалення Концепції створення єдиної державної системи електронного обліку деревини» [478]; *Наказ Держлісагентства України № 244 від 6 листопада 2015 р. «Про створення Робочої групи з реформування лісової галузі»* [469] тощо.

Втім, якість прийнятих нормативних положень, на жаль, далеко не завжди, особливо в нинішніх реаліях, забезпечує, по-перше, їх ефективну реалізацію, а по-друге – взагалі, реалізацію [587, с. 224]. Не зважаючи на те, що деякі напрямки лісових відносин все ж зазнали суттєвих прогресивних нормативних змін, однак практика доводить, що прийняття нових нормативних актів у сфері охорони й використання лісів не завжди допомагає ефективному вирішенню наявних проблем. Причини неефективності прийнятого законодавства, на наш погляд, наступні: відсутність єдиної державної правозастосовної політики у сфері лісових відносин; протиріччя в нормативно-правових актах різних рівнів; конфлікт екологічних та економічних інтересів суспільства і держави; недостатньо високий рівень професіоналізму «правозастовувачів» тощо [587, с. 224].

Разом з тим, удосконалення норм лише у площині лісового законодавства замало, необхідність постає насамперед у комплексному реформуванні системи публічного управління, організаційної побудови самих профільних органів, їх функцій, відповідних повноважень ОМС тощо, органів контролю у лісовій галузі. Зокрема не лише щодо забезпечення збалансованого розмежування наявних повноважень між ними, але і аналізу можливості побудови принципово нової моделі органів контролю у сфері лісових відносин як на державному, так і місцевому рівнях. Зокрема, Н. І. Хлуднєва, щоправда в реаліях функціонування лісової галузі Російської Федерації, пропонує «з метою створення стійко функціонуючої системи держлісоохорони створити самостійний федеральний орган виконавчої влади, уповноважений на реалізацію державного лісового нагляду (контролю), котрий буде повністю незалежним від органів державної влади, які

забезпечують використання лісів» [563]. До речі, лісова галузь та профільна система органів державного управління у сусідній державі вже певний час знаходиться на етапі «постійного» реформування. Відповідно, з метою підвищення ефективності управління в ній, здійснюються різні організаційно-правові «експерименти». Зважаючи на такий досвід, ми, як мінімум, маємо зробити певні висновки щодо доцільності імплементації окремих подібних кроків. Оскільки останній найбільш суттєвий етап адміністративної реформи вітчизняних органів управління загалом має значні «корені» відповідного досвіду нашого східного сусіда, проте він насамперед стосується побудови системи центральних органів виконавчої влади у цілому [439]. Безпосередньо на лісовій сфері так глибоко він не відобразився.

Втім з позицією автора маємо повністю погодитись, оскільки будь-які прояви контрольних повноважень можуть бути зведені до мінімуму лишень на основі відомчої підпорядкованості. Як в наукових, так і в експертних колах вже тривалий час точаться дискусії з приводу необхідності виведення державних органів контролю (нагляду) з юрисдикції (підпорядкування) вищих органів однієї й тієї ж галузі (сфери), оскільки лише так можна мінімізувати потужний корупційний фактор та відповідні ризики.

Ще одним важливим, втім більше, теоретико-науковим проблемним аспектом являється наявність у нормах, що регламентують основи діяльності Держлісохорони, зокрема ЛК України та відповідного Положення, наявності «наглядової» складової, як такої, що, згідно чинного законодавства, притаманна лише прокурорській та держінспекційній діяльності, до якої, відповідно даних нормативно-правових актів, не належить Держлісохорона. Зокрема, ч. 12 ст. 7 Положення про Держлісохорону, серед низки повноважень посадових осіб цього органу, виділяє наступне: «безперешкодне відвідування території і приміщення юридичних осіб, які провадять діяльність, пов'язану з добуванням, зберіганням або переробленням деревини та інших продуктів лісу, з метою здійснення *нагляду* за

законністю їх використання» [382]. Вважаємо юридично некоректним використання у даному контексті ч. 12 ст. 7 Положення про Держлісохорону категорії «нагляд» та доцільним замінити його на «контроль».

Ми підтримуємо точку зору науковців, які стверджують про необхідність теоретико-наукового та нормативного розмежування цих категорій. Зокрема, у академічному виданні ще десятирічної давності йдеться про те, що і сам законодавець не чітко усвідомлює різницю між цими двома видами діяльності державних органів [40]. Зокрема, автор посилається на подібний досвід у законодавстві Російської Федерації. Все ж, принагідно нагадаємо, що нинішня вітчизняна система органів виконавчої влади отримала своє організаційно-правове відображення через адмінреформу, яка переважно імплементує відповідні засадничі основи такої правової системи саме цієї держави. Яскравим підтвердженням зазначеному є відповідний нормативно-правовий акт [439].

Оскільки подібна «мішанина» з термінами ускладнює розуміння законодавства, роботу з удосконалення контрольної та наглядової діяльності, підготовку фахівців тощо, доцільним є законодавче вирішення цього питання. Уявляється, що контролюючими органами закон має визначити всі державні інспекції та служби, інші органи (органи законодавчої, виконавчої, судової влади, органи місцевого самоврядування), у котрих наявні такі повноваження, як право втручатися в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів: припиняти або обмежувати їх діяльність, відсторонювати від роботи певних осіб, забороняти рух транспорту тощо, та самостійно притягати винних до правової відповідальності. Це, як уже згадувалось, не виключає можливості з боку деяких з них, в окремих випадках, обумовлених законодавством, мати «неповні» контрольні повноваження [40, с. 458]. На думку авторів, слід впорядкувати назви контролюючих органів, тобто розібратися, де «інспекції», а де «служби», у чому полягає різниця між ними, адже схожі (за завданнями та формами контрольної діяльності) контрольні повноваження мають й інші державні органи, у назві яких відсутнє слово

«інспекції» або «служби». Це – адміністративні комісії, органи повітряного транспорту, органи рибоохорони тощо [40, с. 458]. Сюди ж, зокрема, цілком правомірно віднести і Держлісохорону.

На основі аналізу чисельних наукових досліджень нами сформовано позицію щодо того, що функція нагляду, за свої змістом, властива лише органам прокуратури, які згідно профільного законодавства, зокрема ЗУ «Про прокуратуру» тощо [460], не мають права втручатися в оперативну діяльність органів або посадових осіб цих органів, щодо яких здійснюється нагляд. Окрім того, органи прокуратури позбавлені самотійного права притягати до відповідальності винних осіб.

Інші ж органи, не зважаючи на їх назву, здійснюють контроль – повний або «урізаний» (неповний), – але не нагляд. Доводячи вищевикладене, дається чітке та зрозуміле розмежування цих науково-практичних категорій: «Контроль – сукупність дій зі спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; застосування заходів попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольному об'єкту у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, які сприяють порушенню вимог правових норм; вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності. Натомість нагляд – це аналіз стану додержання законності і дисципліни у відповідних суспільних відносинах, який здійснюється прокуратурою із застосуванням наданих їй законом засобів і форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність відповідного піднаглядного об'єкта» [40, с. 459].

Таким чином, повністю погоджуючись із думкою провідних вчених, до того ж, зважаючи ще й на те, що у чинному законодавстві відсутнє будь-яке визначення Держлісохорони як органу, пропонуємо внести доповнення, зокрема до ЛК України та Положення про Держлісохорону, передбачивши, зокрема наступні зміни:

1. У ст. 1 Положення про Держлісохорону – замість нинішнього тексту: «Державна лісова охорона діє у складі Держлісагентства, Республіканського комітету АРК з питань лісового і мисливського господарства, обласних управлінь лісового та мисливського господарства і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держлісагентства. Держлісохорона має статус правоохоронного органу» – наступний: «Державна лісова охорона – *державний орган виконавчої влади, що має статус правоохоронного та діє у складі Держлісагентства, Республіканського комітету АРК з питань лісового і мисливського господарства, обласних управлінь лісового та мисливського господарства і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держлісагентства*».

2. У ст. 2 Положення про Держлісохорону – замість нинішнього тексту: «Метою діяльності Держлісохорони є здійснення правових, лісоохоронних та інших заходів, спрямованих на збереження, розширене відтворення, невиснажливе використання лісових ресурсів та об'єктів тваринного світу» – наступний: «Метою діяльності Держлісохорони є здійснення правових, лісоохоронних, *контролюючих* та інших заходів, спрямованих на збереження, розширене відтворення, невиснажливе використання лісових ресурсів та об'єктів тваринного світу».

Окрім того, деяке непорозуміння викликає у нас, зокрема, назва органу, на який покладаються функції щодо забезпечення охорони і захисту лісів, що використовується наразі в нормах чинного законодавства, оскільки, вважаємо, що назва «центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства» по-перше, не відповідає назві відповідного центрального органу виконавчої влади, яким, на сьогоднішній день, є Держлісагентство на зміну Держкомлісгоспу [439], а по-друге – не зовсім коректно, з юридичної точки зору, відображає саму сферу відносин, про яку йде мова. Тож, ми пропонуємо, зокрема у положеннях ЛК України та інших НПА, використовувати замість терміну «ЦОВВ,

що реалізує державну політику у сфері лісового господарства» – термін «ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісових відносин».

Забезпечення пожежної безпеки в лісах наразі являється надзвичайно актуальним та важливим питанням не лише для нашої держави, але і усієї світової спільноти. Загальновідомо, що ліси – це один із найважливіших природних ресурсів, екологічна цінність якого обумовлена не лише і не стільки їх природними функціями, скільки слабким та тривалим поновленням [295, с. 140]. Втім, факти про ті чи інші випадки лісових пожеж з масштабними катастрофічними наслідками ми отримуємо дедалі частіше майже з усіх континентів. В результаті все частіше виникаючих та набираючих масштабу надзвичайних ситуацій лісових пожеж, унікальні та потребуючі досить тривалого часу для оновлення природні властивості лісів піддаються руйнівному впливу. Таким чином, особливого значення набуває створення ефективної системи заходів правової охорони лісів загалом та удосконалення відповідного напрямку у сфері пожежної безпеки зокрема.

Вимоги до пожежної безпеки в лісах України встановлені:

ЗУ: «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264 [449]; «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 р. № 2456 [459]; Лісовим кодексом України від 21 січня 1994 р. № 3852 [211]; Кодексом цивільного захисту України № 5403 від 2 жовтня 2012 р. [166]; «Про національну безпеку України» 21 червня 2018 р. № 2469 [435];

Постановами КМУ, окрім тих, що зазначені вище: «Про затвердження Порядку обліку пожеж та їх наслідків» від 26 грудня 2003 р. № 2030 [399]; «Про затвердження Положення про Державну лісову охорону» від 16 вересня 2009 р. № 976 [382]; «Питання використання коштів Стабілізаційного фонду для здійснення заходів, пов'язаних з охороною лісу від пожеж» від 14 жовтня 2009 р. № 1101 [282]; «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» від 16 грудня 2015 р. № 1052 [383]; «Про затвердження Порядку розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного

захисту» від 9 серпня 2017 р. № 626 [404]; «Про затвердження Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та зв'язку у сфері цивільного захисту» від 27 вересня 2017 р. № 733 [392]; «Деякі питання запобігання виникненню надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру» від 26 вересня 2018 р. № 779 [107]; «Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня» від 14 березня 2018 р. № 223 [378];

Відомчими Наказами: Наказом Держкомлісгоспу України № 278 від 27 грудня 2004 р. «Про затвердження Правил пожежної безпеки в лісах України» [411]; Наказом Держкомлісгоспу України № 279 від 27 грудня 2004 р. «Про затвердження Інструкції з організації ведення обліку лісових пожеж та їх наслідків в системі Держкомлісгоспу України» [358]; Наказом Держкомлісгоспу України від 28 грудня 2005 р. № 526 «Про затвердження Положення про лісові пожежні станції» [388]; Листом МНС України № 06-3441/90 від 18 березня 2008 р. «Рекомендації щодо гасіння лісових та торф'яних пожеж» [493]; Наказом Держкомлісгоспу № 385 від 30 грудня 2009 р. «Про затвердження форми Типового мобілізаційно-оперативного плану ліквідації лісових пожеж в системі Держкомлісгоспу України та Порядку його складання» [427]; Наказом Держкомлісгоспу України від 31 серпня 2010 року № 262 «Про затвердження Інструкції з оформлення органами Державного комітету лісового господарства України матеріалів про адміністративні правопорушення» [360]; Наказом МНС України від 25 серпня 2011 р. № 890 «Про затвердження методичних рекомендацій щодо зниження небезпеки впливу лісових пожеж на арсенали, бази і склади боєприпасів, що розташовані в лісових масивах» [369]; Наказом ДАЗВ від 15 березня 2013 р. № 26 «Про організаційні заходи щодо запобігання пожежам» [441]; Наказом МВС України від 30 грудня 2014 р. № 1417 «Про затвердження Правил пожежної безпеки в Україні» [413]; Наказом ДСНС України «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи Державної служби

України з надзвичайних ситуацій» від 2 березня 2017 р. № 132 [376]; Наказом МВС від 13 квітня 2017 р. № 311 «Про затвердження Порядку організації та застосування авіаційних сил та засобів для гасіння лісових пожеж» [400]; Наказом ДСНС України «Про затвердження Порядку проведення Державним центром сертифікації ДСНС України добровільної сертифікації у сфері цивільного захисту» від 30 листопада 2017 р. № 645 [402]; Наказом МВС України від 26 квітня 2018 р. № 340 «Статут дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під час гасіння пожеж» [519]; Наказом МВС України від 6 серпня 2018 р. № 658 «Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій» [364]; Наказом МВС України «Про затвердження Типового положення про територіальні курси цивільного захисту та безпеки життєдіяльності, навчально-методичні центри цивільного захисту та безпеки життєдіяльності» від 16 жовтня 2018 р. № 835 [425];

Міжвідомчим Наказом: Держкомлісгоспу України та МНС України від 12 березня 2007 р. № 89/132 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Держкомлісгоспу України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МНС України під час гасіння лісових пожеж» [362].

Окрім зазначених, важливу роль у питаннях адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України відіграють і ціла низка інших НПА, серед яких:

ЗУ: «Про мисливське господарство та полювання» від 22.02.2000 р. № 1478 [433]; «Земельний кодекс України» від 25.10.2001 р. № 2768 [133]; «Про тваринний світ» від 13.12.2001 р. № 2894 [481]; «Про використання земель оборони» від 27.11.2003 р. № 1345 [315]; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні» від 10.07.2018 р.

№ 2498 [322]; «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28.02.2019 р. № 2697 [444];

Постанови КМУ: «Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок» від 16.05.2007 р. № 733 [401]; «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» від 23.05.2007 р. № 761 [344]; «Про затвердження Порядку ведення державного лісового кадастру та обліку лісів» від 20.06.2007 р. № 848 [394]; «Про затвердження переліку суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона» від 05.06.2013 р. № 397 [372]; «Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони» від 17.07.2013 р. № 564 [409]; «Про затвердження Положення про добровільні формування цивільного захисту» від 21.08.2013 р. № 616 [385]; «Про затвердження Порядку утворення, завдання та функції формувань цивільного захисту» від 09.10.2013 р. № 787 [408]; «Про затвердження Порядку взаємодії командирів (начальників) військових частин із спеціалізованими державними лісогосподарськими підприємствами, іншими державними підприємствами, установами та організаціями, у яких утворено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи, під час проведення заходів бойової підготовки Збройних Сил» від 28.08.2013 р. № 651 [395]; «Про затвердження критеріїв утворення державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин) Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту в адміністративно-територіальних одиницях та переліку суб'єктів господарювання, де утворюються такі підрозділи (частини)» від 27.11.2013 р. № 874 [366]; «Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру» від 30.11.2013 р. № 841 [403]; «Про затвердження Типового положення про відомчу пожежну охорону» від 09.01.2014 р. № 5 [422]; «Про затвердження Положення про спеціалізовані служби цивільного захисту» від 08.07.2015 р. № 469 [393]; «Про затвердження Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків

надзвичайних ситуацій» від 30.09.2015 р. № 775 [406]; «Про затвердження Програми підвищення обороноздатності і безпеки держави в частині оснащення Державної служби з надзвичайних ситуацій сучасною авіаційною технікою» від 18.10.2017 р. № 791 [416]; «Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня» від 14.03.2018 р. № 223 [378]; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки Державною службою з надзвичайних ситуацій» від 05.09.2018 р. № 715; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері мисливського господарства та полювання і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державним агентством лісових ресурсів» від 27.12.2018 р. № 1210 [367]; «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку електронного урядування у сфері лісового та мисливського господарства» від 12.12.2018 р. № 1054 [397]; «Про внесення змін до переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів» від 30.01.2019 р. № 82 [339];

Проект Постанови КМУ: «Про затвердження Правил утримання та збереження полезахисних лісових смуг, розташованих на землях сільськогосподарського призначення» [414];

Розпорядження КМУ: «Деякі питання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» від 20.09.2017 р. № 643 [106]; «Про схвалення Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій» від 31.01.2018 р. № 43 [477]; «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій» від 11.07.2018 р. № 488 [375];

Наказ МВС України: «Про затвердження Порядку спільних дій Нацполіції України, ДСНС та Експертної служби МВС України під час проведення огляду місця пожежі, виявлення, припинення, попередження та розслідування кримінальних правопорушень та інших подій, пов'язаних з пожежами» від 24.07.2017 р. № 621 [405].

Відповідно до ст. 55 КЦЗУ, пожежна безпека в Україні забезпечується шляхом добровільного виконання підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами вимог пожежної безпеки так само, як і спеціальних умов соціального та технічного характеру, встановлених законодавством і нормативними документами або уповноваженим державним органом з метою забезпечення пожежної безпеки [166]. Обов'язки постійних лісокористувачів та власників лісів щодо забезпечення пожежної безпеки наявних об'єктів на землях лісового фонду реалізуються у відповідності до ст. 20 КЦЗУ.

Порівняно нещодавно відбулись суттєві зміни організаційно-правового характеру у питаннях функціонування системи суб'єктів забезпечення пожежної безпеки в лісах, пов'язані насамперед з адміністративною реформою та створенням на законодавчому рівні ЄДСЦЗ. Так, Державний комітет лісового господарства України перетворився у Держлісагентство України [439] та з кінця 2019 р. його діяльність спрямовується та координується Міністерством енергетики та захисту довкілля, що після численних організаційних змін постало таким на заміну Мініагрополітики України відповідно до Постанови КМУ № 847 від 18 вересня 2019 р. Міністерство України з надзвичайних ситуацій трансформувалось, у свою чергу, в Державну службу України з надзвичайних ситуацій, діяльність якої спрямовувалась та координувалась з початку 2013 року через Міністра оборони України [346], а з кінця 2014 р. – через Міністра внутрішніх справ [440]. Відтак, відповідно до діючих норм, ДСНС вже не є тим органом, що формує політику у сфері забезпечення пожежної безпеки нашої держави, а лише подає пропозиції щодо її формування.

Окрім того, відповідно до здійснення формування єдиної державної системи цивільного захисту, був прийнятий КЦЗУ, покликаний врегульовувати відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС, реагуванням на них, функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, та визначити відповідні повноваження органів державної влади, Ради міністрів АРК, ОМС, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності [166].

Таким чином, функція держави із забезпечення ЦЗ нормативно увібрала в себе відповідну функцію щодо реалізації пожежної безпеки загалом та пожежної безпеки в лісах зокрема. Слід зауважити, що ЦЗ донедавна забезпечувався з урахуванням особливостей, визначених ЗУ «Про основи національної безпеки України» [443], а з 8 липня 2018 р. забезпечується з урахуванням особливостей, визначених ЗУ «Про національну безпеку України» [435], відповідно до якого, попередній закон втратив чинність.

Більш конкретизовані вимоги, що регламентують забезпечення пожежної безпеки у вітчизняних лісах закріплені в ППБВЛУ [411], щоправда затверджених ще Наказом Держкомлісгоспу України № 278 від 27 грудня 2004 р. відповідно до ЗУ «Про пожежну безпеку» [451], на виконання постанови КМУ № 870 від 1 липня 2002 р. «Про затвердження Програми забезпечення пожежної безпеки на період до 2010 року» [415]. Втім, наразі, відповідно до Указу Президента України № 1085 від 9 грудня 2010 р., [439] Держкомлісгосп України реорганізований у Держлісагентство України, ЗУ «Про пожежну безпеку» та основні його положення втратили чинність у зв'язку з прийняттям КЦЗУ № 5403 від 2 жовтня 2012 р. [166], а Постанова КМУ «Про затвердження Програми забезпечення пожежної безпеки на період до 2010 року» [415] втратила чинність від 15 січня 2016 р. і навіть не у зв'язку із закінченням терміну, на який розповсюджувалась, а у зв'язку з прийняттям Постанови КМУ від 30 грудня 2015 р. № 1171 [313], яка просто

передбачила ліквідацію Постанови КМУ № 870. Окрім того, і Розпорядження КМУ від 29 грудня 2010 р. № 2348, яким було схвалено Концепцію Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012-2015 роки [470], також було відмінено Постановою КМУ від 5 березня 2014 р. № 71 «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів КМУ» [108] без будь-якої іншої альтернативної пропозиції, запропонованої нормотворцем.

Таким чином, є абсолютно зрозумілою необхідність і у зміні НПА, який встановлює основні вимоги щодо забезпечення пожежної безпеки у вітчизняному лісовому фонді, як з позиції відповідності чинному законодавству, так і з підстав винесення прийняття правил регламентування такої важливої сфери суспільних відносин, як забезпечення пожежної безпеки в лісах, на більш вищій та більш вагомій міжгалузевий рівень, а саме, ЦОВВ, який наразі формує політику держави у відповідній галузі (лісівничій), – Міністерства аграрної політики та продовольства України (з вересня 2019 р. – Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України [110]) і ЦОВВ, який нині формує політику держави у відповідній сфері (протипожежній), – Міністерства внутрішніх справ України. Така позиція ґрунтується, зокрема, виходячи із нещодавно спільно прийнятих галузевих Правил пожежної безпеки на рівні МВС України та профільних галузевих ЦОВВ.

Не зважаючи на втрату чинності ЗУ «Про пожежну безпеку» ще першого липня 2013 р., пункти ППБВЛУ повсякчас посилаються на його положення (зокрема, п. 1.2; п. 2.2 ППБВЛУ тощо) та вже не чинну назву профільного ЦОВВ, а саме Держкомлісгосп України (наприклад п. 2.2 ППБВЛУ), яким власне і закріплені дані Правила.

Відповідно п. 1.8 ППБВЛУ, забезпечення пожежної безпеки в лісах покладається на керівників лісгоспів та громадян, що ведуть лісове господарство. П. 1.6 даного НПА визначає і комплекс заходів такого забезпечення: планові

профілактичні заходи, оперативне виявлення лісових пожеж та ліквідація лісових пожеж на території лісового фонду. Разом з тим, в п. 2.3 йдеться про те, що *забезпечення пожежної безпеки в лісовому фонді* є складовою частиною службових обов'язків посадових осіб лісокористувачів всіх рівнів, які, у свою чергу, мають бути відображені у посадових інструкціях, контрактах та статутах лісгоспів. Безпосереднє ж здійснення заходів щодо *охорони лісу від пожеж*, їх гасіння та обліку покладається, згідно п. 1.7 ППБВЛУ, на постійних лісокористувачів у відповідності до умов договору тимчасового користування земельними ділянками лісового фонду за взаємною згодою сторін [303].

Відповідно до ЛК України (ст.ст. 89–91) та Положення про Держлісохорону, безпосередні функції щодо реалізації охорони лісів, в тому числі і пожежної, насамперед покладаються на Держлісохорону.

Аналізуючи вказані вище основні НПА щодо досліджуваної нами проблематики, зокрема, ЛК України та Положення про держлісохорону, маємо зазначити наступне: обидва НПА містять майже однакові положення щодо визначення, статусу, завдань та повноважень Держлісохорони, при тому, що прийняті вони з різницею у 15 років та мають різну юридичну силу. Так, положення підзаконного нормативного акту, у нашому випадку, – Положення про держлісохорону, прийнятого на 15 років пізніше, мають значно розширювати та деталізувати основні пункти закону. Наразі, обидва НПА регламентують одні й ті самі питання, до того ж, питання щодо соціально-правового захисту посадових осіб держлісохорони регламентовано лише на рівні закону [83, с. 75].

Згідно п. 1.1 ППБВЛУ, лісовий фонд України є високопожежонебезпечним об'єктом. Охорона його від пожеж – моральний обов'язок кожного члена суспільства [300]. ЛП – стихійне поширення вогню територією лісового фонду. Наказ МВС України від 13 квітня 2017 р. № 311 «Про затвердження Порядку організації та застосування авіаційних сил та засобів для гасіння ЛП» в п. 3 Загальних положень визначає, що пожежа вважається лісовою, коли горять не

тільки насадження, але й ділянки чагарників, захищені вирубки, сухий травостій на прогалинах і вирубках, стерня на ділянках тимчасового сільськогосподарського користування на території лісгоспів [400].

Другий розділ Наказу МВС України від 13 квітня 2017 р. № 311 визначає основні види ЛП та їх характеристику. Відповідно, п. 1 НПА, ЛП поділяються на *низові, верхові, плямисті та підземні* й характеризуються класом пожежної небезпеки насаджень, початком та закінченням пожежонебезпечного періоду, географічним розташуванням лісів та класом пожежної небезпеки відповідно до погодних умов.

- *Низові лісові пожежі* – це пожежі, які поширюються над ґрунтовим покривом (мохи, лишайники, трави, чагарники, деревний опад, лісова підстилка, вітролом, порубкові рештки) і нижнім пологом (підріст, підлісок). Вони поділяються на слабкі, середньої сили й сильні та характеризуються за параметрами крайки горіння і висоти полум'я;

- *Верхові лісові пожежі* – це пожежі, під час яких вогонь поширюється в кронному просторі лісових насаджень. Разом з тим, низовий вогонь розглядається як складовий елемент верхової пожежі. Такі пожежі характеризуються горінням і швидким просуванням вогню під час сильного вітру по кронах дерев. Швидкість верхової пожежі може досягати 400-500 м/хв і вітер розносить палаючі іскри, створюючи, при цьому, нові осередки пожежі.

- *Плямисті пожежі* – це такі, які утворюються поза периметром основної пожежі від іскор, що переносяться конвективними потоками.

- *Підземна пожежа* – нормативно визначена пунктом сьомим Наказу МВС України від 13 квітня 2017 р. № 311 як пожежа, яка супроводжується безполуменим горінням торфового шару ґрунту. Така пожежа виникає в місцях залягання торфу. Характерна риса торф'яних пожеж – це виділення значної кількості диму, який призводить до задимлення великих площ. З проникненням вогню в глибину торф'яного масиву загораються нижні шари торфу з швидкістю

поширення у кілька метрів на добу. Окрім того, полум'я з підземного осередку пожежі може й прориватися назовні, що призводить до виникнення наземних пожеж в лісових масивах [400].

Відповідно п. 5 Наказу МВС України від 13 квітня 2017 р. № 311, ЛП за розмірами (площею) розподіляються на: 1) невеликі ЛП (площею до 5 га); 2) великі ЛП (площею від 5 до 200 га); 3) особливо великі ЛП (з площею понад 200 га).

ППБВЛУ, затверджені Наказом Держкомлісгоспу України від 27 грудня 2004 р. № 278, що встановлюють вимоги пожежної безпеки, є обов'язковими для виконання всіма центральними і місцевими органами державної виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями (незалежно від виду їх діяльності та форм власності) і громадянами, що з будь-яких причин перебувають у лісі (п. 1.2. Правил) [303].

Наказ Держкомлісгоспу, яким затверджено ППБВЛУ, структурно складається окрім трьох розділів: «Загальні положення; Організаційні заходи щодо забезпечення пожежної безпеки та Протипожежні вимоги на території лісового фонду України» з низки Додатків: «1. Норми забезпечення протипожежним обладнанням та засобами гасіння лісових пожеж структурних підрозділів постійних лісокористувачів, що не мають лісових пожежних станцій; 2. Шкала оцінки природної пожежної небезпеки земельних ділянок лісового фонду; 3. Наряд-допуск на спалювання порубкових решток; 4. Журнал реєстрації нарядів-допусків на спалювання порубкових решток; 5. Норми забезпечення протипожежним обладнанням та засобами гасіння лісових пожеж пунктів зосередження пожежного інвентарю на лісосічних роботах (лісництва, лісопункти, лісогосподарські ділянки, верхні склади, лісосіки); 6. Основні ознаки визначення виду, інтенсивності лісової пожежі; 7. Види та інтенсивність пожеж за швидкістю їх поширення (глибина прогоряння); 8. Перелік протипожежного обладнання та засобів гасіння лісових пожеж пожежного поїзда (на лісовозних залізницях); 9. Норми забезпечення протипожежним обладнанням та засобами гасіння лісових пожеж непрофільних (не

лісогосподарських) підприємств, що працюють в лісі; 10. Норми забезпечення протипожежним обладнанням, засобами гасіння лісових пожеж організацій, що обслуговують лінійні об'єкти нафтогазопроводів, ліній електропередач та зв'язку, шосейних доріг тощо, та організацій (пошукові партії, загони, експедиції, туристичні групи тощо), що працюють або перебувають в лісі; 11. Протипожежне обладнання та інвентар окремих агрегатів» [303]. Разом з тим, сама дата Наказу та зміст наведених Додатків свідчать про моральну, правову та головне – технологічну застарілість наведених стандартів, що ніяк не сприяє ефективному забезпеченню пожежної безпеки в екосистемі у цілому.

Вимоги пожежної безпеки в лісах України включають загальні вимоги, обов'язкові для всіх лісокористувачів, та спеціальні вимоги, адресовані до різних лісокористувачів в окремоті. До загальних вимог відносяться такі як: заборона розведення багать не у встановлених для цього місцях на землях лісогосподарського призначення, кидання палаючих сірників й недокурків, спалювання сміття біля лісових ділянок не на спеціально відведених місцях, заправлення в лісі паливних баків й двигунів при його роботі тощо. До спеціальних – зокрема, обов'язок лісогосподарських підприємств у забезпеченні створенні та підтримці належного стану протипожежних бар'єрів у виді протипожежних розривів, захисних мінералізованих смуг, канав й ін., а також будівництво доріг, водоймів, очищення лісу від деревного мотлоху й інших легкозаймистих матеріалів, здійснення заходів з попередження поширення лісових пожеж, а саме, санітарних рубок та насадженні видів деревини, що є більш стійкою до поширення пожеж [411].

Окрім того, пунктом 3.4 Наказу Держкомлісгоспу України від 27 грудня 2004 р. № 278 визначені й протипожежні вимоги до підприємств, установ та організацій, які розташовані, мають об'єкти або ж проводять роботи на лісових територіях. Зокрема, зазначені суб'єкти зобов'язані: мати у своєму розпорядженні протипожежне обладнання й засоби гасіння лісових пожеж, які зазначаються в

окремих Додатках до цього наказу; у разі виявлення лісової пожежі повідомляти про пожежу постійного лісокористувача і вживати термінових заходів задля ліквідації такої. Вищезазначеним Наказом, зокрема п. 2.7, з метою запобігання, виявлення й гасіння ЛП передбачена й необхідність створення постійними лісокористувачами *відомчої пожежної охорони*, основною структурною одиницею якої має бути ЛПС. Однак, при недоцільності створення ЛПС, зокрема, в окремих структурних підрозділах постійних лісокористувачів мають бути упорядковані пункти зосередження протипожежного обладнання й інвентарю за відповідними нормами реалізації «забезпечення протипожежним обладнанням й засобами гасіння ЛП структурних підрозділів постійних лісокористувачів, що не мають ЛПС», що розміщені у Додатках ППБВЛУ. З метою своєчасного прийому, опрацювання і передавання по інстанціях інформації про ЛП пунктом 2.8 ППБВЛУ передбачено створення у структурних підрозділах постійних лісокористувачів *диспетчерських пунктів* [303].

П. 2.9 ППБВЛУ визначає відповідальним за загальне КГЛП та їх ліквідацію саме керівника лісгоспу або ж особу, що тимчасово виконує його обов'язки. Практично, старша посадова особа лісоохорони, що перебуває на пожежі, виконує безпосередньо обов'язки КГЛП.

Згідно п. 2.5 зазначених Правил, у кожному лісгоспі розпорядженням керівника мають бути визначеними: «порядок проходження посадовими особами навчання й перевірки знань з питань пожежної безпеки в лісі, проведення з працівниками інструктажів та занять з виявлення й ліквідації ЛП, а також відповідальні за їх проведення; дії посадових осіб лісоохорони, пожежних команд ЛПС, чергових з охорони лісу від пожеж, спостерігачів-пожежників, резервних пожежних команд з працівників лісгоспів, резервних пожежних команд організацій, що розташовані, мають об'єкти або проводять роботи в лісі, служби зв'язку у разі виявлення й розповсюдження ЛП, а також переходу її в стан із непередбаченими наслідками; порядок скликання членів ДПО та відповідальних

посадових осіб у разі виникнення ЛП, виклику вночі, у вихідні й святкові дні» [303].

ППБВЛУ визначають, що Перелік посадових осіб, як і порядок організації навчання й перевірки знань визначається Переліком посад, при призначенні на які, зокрема, особи зобов'язані проходити навчання й перевірку знань щодо забезпечення пожежної безпеки, затвердженим Наказом МНС України від 29 вересня 2003 р. № 368 [371], який вже є не чинним, починаючи з 4 листопада 2014 р. на підставі Наказу МВС України від 29 вересня 2014 р. № 1005 [312]. Відповідні вимоги доводяться працівникам лісгоспу на інструктажах та під час здійснення навчання й тренувань з пожежно-технічного мінімуму. Витяги з основними положеннями цих вимог мають бути розміщеними у спеціально відведеному місці для загального ознайомлення.

Аналіз Постанови КМУ «Про затвердження Порядку обліку пожеж та їх наслідків», прийнятої 26 грудня 2003 р., дозволяє зауважити, що даний НПА визначає вимоги до ведення обліку пожеж та їх наслідків і є обов'язковим для усіх органів та установ незалежно від їх підпорядкування й форми власності. Дана Постанова регламентує вимоги до документу, що засвідчує факт, зокрема, ЛП. Таким є акт, який підписується комісією у складі не менше трьох осіб, а саме, представників: територіального органу ДСНС, адміністрації або власника об'єкта та потерпілого. Відтак, суб'єкти, у віданні яких заходяться лісові масиви, ведуть первинний облік пожеж на власних об'єктах або тих, що перебувають у користуванні (згідно з договором оренди), інформуючи ДСНС щодо будь-яких фактів пожеж та надаючи відповідні матеріали для перевірки й контролю. Матеріальні втрати від ЛП визначаються сумою прямих та побічних збитків за цінами, що діють на час виникнення пожежі й передбачають таку оцінку лише у «грошовому» еквіваленті. Зокрема, побічні збитки від пожеж регламентуються як оцінені у грошовому вираженні витрати на гасіння пожежі (вартість вогнегасних

речовин, пально-мастильних матеріалів тощо), ліквідацію наслідків пожежі (разом з соціально-економічними й екологічними втрати) [399].

Контроль за веденням обліку пожеж у підвідомчих організаціях здійснюється профільними ЦОВВ. ДСНС та його територіальні органи правомочні здійснювати перевірку повноти й якості ведення відповідного обліку ЛП у суб'єктів, у віданні яких перебувають лісові масиви. Зокрема, план і період таких перевірок закріплюється щорічно на рівні Розпорядження КМУ планом основних заходів ЦЗ. Так, у 2019 р. таким є Розпорядження КМУ «Про затвердження плану основних заходів ЦЗ на 2020 рік», прийняте 18 грудня під № 1316 [377].

З метою упередження НС природного характеру, до яких відносяться і масштабні ЛП, нещодавно була прийнята Постанова КМУ «Деякі питання запобігання виникненню НС природного та техногенного характеру» [107]. П. 5 цієї Постанови передбачено низці Міністерств разом з Державною службою статистики та ДСНС утворити робочі групи для проведення відповідно до компетенції моніторингу галузей або сфер з метою запобігання виникненню НС та подачу до ДСНС відповідних аналітичних матеріалів. П. 6 цієї Постанови передбачено узагальнення такої аналітики ДСНС та передачу їх висновків до Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій для відповідної координації зусиль щодо запобігання НС державного рівня.

Оскільки вітчизняні суспільні відносини у лісовій галузі відрізняються, зокрема, і тим, що досить значна частина лісів знаходиться на землях природоохоронного фонду, ще частина – на землях оборони та тих земельних ділянках, які зазнали значного радіаційного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, відповідних особливостей отримали і організаційно-правові аспекти реалізації охорони лісів загалом та забезпечення пожежної безпеки в них зокрема, виходячи як з правової так і природної та географічної характеристики таких лісів.

Тож, особливості охорони лісів на окремих категоріях земель отримали власне законодавче регламентування (Глава 20 ЛК України).

Відповідно, порядок охорони лісів на землях природно-заповідного фонду визначається, насамперед, згідно із ЗУ «Про природно-заповідний фонд України» [459] (ст. 100 ЛК України). Охорона лісів на землях оборони, які призначені для розміщення й постійної діяльності військових частин, установ, військово-навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до чинної нормативно-правової бази, проводяться спеціалізованими лісогосподарськими підрозділами з урахуванням режиму цих територій в порядку встановленому, в тому числі, ЗУ «Про використання земель оборони» [315] (ст. 101 ЛК України). Охорона, захист, використання та відтворення лісів на земельних ділянках зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення, здійснюються в порядку, в першу чергу, встановленому ЗУ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [457] (ст. 102 ЛК України) [211].

Здійснивши детальний порівняльний аналіз НПА, які встановлюють нормативи щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах, маємо зазначити наступне:

1. Постанова КМУ «Про затвердження Програми забезпечення пожежної безпеки на період до 2010 року» від 1 липня 2002 р. [415] втратила чинність ще від початку 2016 р. і навіть не у зв'язку із закінченням терміну, на який розповсюджувалась, а у зв'язку з прийняттям Постанови КМУ від 30 грудня 2015 р. № 1171 [313], яка просто передбачила ліквідацію Постанови КМУ № 870. Разом з тим, Розпорядження КМУ, прийняте 29 грудня 2010 р. № 2348 «Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012-2015 роки» [470] так само втратило чинність 20 березня 2014 р. на основі Постанови КМУ від 5 березня 2014 р. № 71 «Деякі питання оптимізації державних

цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів КМУ» [108], яка просто достроково відмінила дію зазначеного розпорядження з метою економії державних коштів. Втім, жодної нової Стратегічної Програми забезпечення пожежної безпеки на загальнодержавному рівні до нині нормотворцем так і не передбачено.

Таким чином, є абсолютно зрозумілою необхідність і у зміні НПА, який встановлює основні вимоги щодо забезпечення пожежної безпеки у вітчизняному лісовому фонді – ППБВЛУ, як з позиції відповідності чинному законодавству, так і з підстав винесення прийняття правил регламентування такої важливої сфери суспільних відносин, як забезпечення пожежної безпеки в лісах, на більш вищій та більш вагомій міжгалузевий рівень, а саме, ЦОВВ, який наразі формує політику держави у відповідній галузі (лісівничій), – профільного міністерства (яким наразі, а саме, з кінця 2019 р. є Міністерство енергетики та захисту довкілля, що після численних організаційних змін постало таким на заміну Міністерству аграрної політики та продовольства України відповідно до Постанови КМУ № 847 від 18 вересня 2019 р. [379]) і ЦОВВ, який нині формує політику держави у відповідній сфері (протипожежній), – Міністерства внутрішніх справ України. Така позиція ґрунтується, зокрема, виходячи із нещодавно спільно прийнятих галузевих Правил пожежної безпеки на рівні МВС України та профільних галузевих ЦОВВ.

2. ППБВЛУ, затверджені Наказом Держкомлісгоспу України 27 грудня 2004 р. № 278 є морально, юридично та технологічно застарілими. Така позиція ґрунтується, зокрема, виходячи із наступних позицій:

Не зважаючи на втрату чинності ЗУ «Про пожежну безпеку» ще першого липня 2013 р., пункти ППБВЛУ повсякчас посилаються на його положення (зокрема, п. 1.2; п. 2.2 ППБВЛУ тощо) та вже не чинну назву профільного ЦОВВ, а саме Держкомлісгосп України (наприклад п. 2.2 ППБВЛУ), яким власне і закріплені дані ППБВЛУ;

ППБВЛУ визначають, що Перелік посадових осіб та порядок організації навчання і перевірки знань визначається Переліком посад, при призначенні на які особи зобов'язані проходити навчання і перевірку знань з питань пожежної безпеки, та порядок їх організації, затвердженим Наказом МНС України від 29 вересня 2003 р. № 368 [371], який вже є не чинним, починаючи з 4 листопада 2014 р. на підставі Наказу МВС України від 29 вересня 2014 р. № 1005 [312];

ППБВЛУ не визначають випадки, в яких до гасіння ЛП залучаються додаткові сили і засоби не з системи Держкомлісгоспу (нині – Держлісагентства України);

Термін «лісової пожежі» ППБВЛУ регламентоване як «стихійне розповсюдження вогню територією лісового фонду» [303], в той час як більш новий та прогресивний НПА – Наказ МВС України від 13 квітня 2017 р. № 311 «Про затвердження Порядку організації та застосування авіаційних сил та засобів для гасіння лісових пожеж» дає більш широке та детальне трактування цієї категорії: «ЛП – стихійне поширення вогню територією лісового фонду. Пожежа вважається лісовою, коли горять не тільки насадження, але й ділянки чагарників, захаращені вирубки, сухий травостій на прогалинах і вирубках, стерня на ділянках тимчасового сільськогосподарського користування на території лісових господарств» [400]. Вбачаємо, що більш широке та уточнене визначення є досить важливим в теорії та практиці його застосування, а відтак вбачаємо необхідність у внесенні змін до ППБВЛУ з тим, щоб розширити визначення «лісової пожежі» та здійснити уніфікацію цієї та інших неузгоджених категорій у низці НПА, які регламентують один напрямок суспільних відносин. Так, Наказ МВС України від 13 квітня 2017 р. № 311 містить і деякі інші терміни та їх визначення, які відсутні в ППБВЛУ, зокрема «тактика гасіння лісової пожежі» [400];

Розділ 1 «Загальні положення» ППБВЛУ в п. 1.13 під назвою: «Терміни та визначення, що наведені в Правилах» регламентує види лісових пожеж, до яких відносить лише наступні три: *низові, верхові та підземні*. Разом з тим, серед інших

термінів, наведених в цьому ж п. 1.13 даються визначення ще двом видам пожеж, зокрема: «*Побічними пожежами* вважаються такі пожежі, що виникли поза контуром основної пожежі від іскор, що були перенесені вітром з території основної пожежі і *Плямистими пожежами* – пожежі, що утворилися із основної і побічних пожеж поза контуром основної пожежі від іскор, що були перенесені вітром з території пожеж» [303]. В свою чергу, Наказ МВС України від 13 квітня 2017 р. № 311 «Про затвердження Порядку організації та застосування авіаційних сил та засобів для гасіння лісових пожеж» по-перше, містить окремий розділ під назвою «Основні види лісових пожеж та їх характеристика», а по-друге, в цьому ж розділі дає чітку і зрозумілу структуру ЛП та характеристики кожного їх виду. Зокрема, п. 1 II розділу зазначає: «ЛП поділяються на *низові, верхові, плямисті та підземні* і характеризуються класом пожежної небезпеки насаджень, географічним розташуванням лісів, початком та закінченням пожежонебезпечного періоду, класом ПН за погодними умовами» [400]. Окрім того, в зазначеному наказі визначення підземної ЛП теж є ширшим і детальнішим ніж в наказі Держкомлісгоспу, яким визначені ППБВЛУ. Відтак, Наказ МВС України від 13 квітня 2017 р. № 311 наводить дещо інший перелік видів ЛП, з яким ми, здійснивши аналіз НПА, що регламентують питання забезпечення пожежної безпеки в лісах, повністю погоджуємось, позаяк самі визначення плямистих і побічних пожеж свідчать про доречність об'єднати їх в один вид – *плямисті*.

Відповідно, нами вбачається необхідним внести зміни до ППБВЛУ, а саме пункту 1.13 цього НПА «Терміни та визначення, що наведені в ППБВЛУ, вживаються у таких значеннях», щодо розширення кількості видів ЛП, передбачивши наступне визначення «види ЛП – *низові, верхові, плямисті та підземні*».

Пункт 1.10 ППБВЛУ зазначає, що: «... громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які перебувають на території України, зобов'язані: виконувати правила пожежної безпеки в лісі, виховувати у дітей

обережність у поводженні з вогнем та повідомляти лісгосп, територіальний підрозділ МНС України, місцеві органи влади про виникнення ЛП» [411].

Ми вважаємо не зовсім вдалим та коректним дану нормативну конструкцію, оскільки, по-перше, «громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства» можуть бути особи будь-якого віку, у тому числі і діти, а відповідний обов'язок має адресуватись дорослим, які несуть відповідальність за дітей; по-друге, зі змісту ППБвЛУ вбачається необхідність повідомляти про виникнення ЛП всі вищеперераховані органи, що також викликає питання, оскільки на практиці це зробити одночасно складно і недоречно. Таким чином, пропонуємо п. 1.10 ППБвЛУ викласти у такій редакції: «... громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які перебувають на території України, зобов'язані: виконувати правила пожежної безпеки в лісі, батьки та інші відповідальні за дітей особи – привчати дітей обережно поводитись з вогнем та повідомити один із уповноважених органів: лісгосп, територіальний підрозділ ДСНС України, ОМС про виникнення ЛП».

Аналіз підзаконних НПА, якими безпосередньо здійснюється нормативне регулювання забезпечення пожежної безпеки в лісах та організація гасіння ЛП, показав, що серед двох основних відомств, долучених до такої діяльності, на жаль, організація нормативного забезпечення та регулювання саме в межах основного профільного ЦОВВ, а саме – Держлісагентства України, значно відстає та уступає зокрема нормативному регулюванню організації відповідної діяльності на рівні ДСНС. Прикладом чого є вищезазначений перелік відомчих наказів, спрямованих на забезпечення пожежної безпеки в лісах України, де накази, прийняті чи то МНС (нині – ДСНС України, діяльність якої координується через МВС) [439; 440], чи то МВС, які отримують нову редакцію через певний час та оперують більш оновленими категоріями, зважаючи і на технологічний розвиток, який повсякчас стрімко прогресує. Як приклад можна навести: Наказ МНС України від 13 березня 2012 р. № 575 «Про затвердження Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів

управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту» [419], який відмінив попередні накази МНС України від 26 вересня 2007 р. № 667 «Про введення в дію Тимчасового Статуту дій у надзвичайних ситуаціях (Частина I)» [309] та від 7 лютого 2008 р. № 96 «Про введення в дію Тимчасового Статуту дій у надзвичайних ситуаціях (Частина II)» [310] та Наказ МВС України від 13 квітня 2017 р. № 311 «Про затвердження Порядку організації та застосування авіаційних сил та засобів для гасіння лісових пожеж» [400].

Разом з тим, наводимо основні накази, регламентуючі забезпечення пожежної безпеки в лісах України, видані на рівні ЦОВВ з питань лісової галузі, а саме: Наказ Держкомлісгоспу України від 27 грудня 2004 р. № 278 «Про затвердження Правил пожежної безпеки в лісах України» [411]; Наказ Держкомлісгоспу України від 27 грудня 2004 р. № 279 «Про затвердження Інструкції з організації ведення обліку лісових пожеж та їх наслідків в системі Держкомлісгоспу України» [358]; Наказ Держкомлісгоспу України від 28 грудня 2005 р. № 526 «Про затвердження Положення про лісові пожежні станції» [388]. Так, лише рік їх видання свідчить про значні недоопрацювання в регулюванні такого важливого технологічно та нормативно залежного напрямку діяльності. Підтвердженням чому є наукові дискурси серед профільних фахівців, які наголошують на необхідності не просто внесення змін до діючих нормативно-правових актів, а прийняття нових з оновленими нормативами та технологічними характеристиками. Насамперед це стосується ППБВЛУ, затверджених відомчим наказом ще у 2004 році та не отримавших жодних змін до цього часу. Щоправда, діючі Правила відмінили попередні «Правила пожарной безопасности в лесах СССР», затверджені Постановою Ради Міністрів СРСР № 395 ще від 18 червня 1971 р. [302].

3. Вбачаємо неприпустимим ситуацію, коли центральний орган виконавчої влади, потужно ресурсний, що приносить державі значні кошти, у тому числі і валютну виручку, від управлінської діяльності якого залежить багато в чому стан екосистеми нашої держави, тривалий час знаходився без керівника (щоправда, як і

без керівника тривалий час знаходилося профільне міністерство, яке здійснювало координацію і спрямування діяльності Держлісагентства України – Мінагрополітики), а відтак, і відсутності комплексної стратегії розвитку галузі у цілому. Окремо не отримує відповідного нормативного упорядкування і напрямок забезпечення пожежної безпеки у галузі, який має бути нині для неї пріоритетним.

2.2. Організаційні засади забезпечення пожежної безпеки в лісах України

Однією з основних природних небезпек, притаманних Україні, є ЛП. Забезпечення пожежної безпеки в лісах наразі являється надзвичайно актуальним та важливим питанням не лише для нашої держави, але і усієї світової громадськості. Дедалі частіше ми отримуємо факти про ті чи інші випадки ЛП з масштабними катастрофічними наслідками майже з усіх континентів. Унікальні та потребує досить тривалий час для оновлення природні властивості лісів піддаються руйнівному впливу в результаті все частіше виникаючих та набираючих масштабу надзвичайних ситуацій лісових пожеж. Більшість фахівців, які аналізують лісопожежну ситуацію на глобальному рівні вказують на те, що на найближчу перспективу слід очікувати збільшення кількості великих пожеж. В основі таких прогнозів знаходяться повідомлення національних урядів різних країн про катастрофічні пожежі та збитки, завдані ними [134].

Ускладненню пожежної обстановки сприяє і те, що серед лісових масивів чи у безпосередній близькості від них розповсюджені великі підприємства, місця масового відпочинку, лінії електромереж, а також залізниці і автошляхи. Переважна більшість лісових пожеж виникає через порушення громадянами елементарних правил пожежної безпеки, насамперед, це: залишення непогашеного багаття чи недопалків в місцях відпочинку; дитячі пустощі з вогнем; паління сміття власниками садиб і садових ділянок на галявинах лісу тощо. ЛП – це некерований багатостадійний процес горіння лісових матеріалів у відкритому просторі на

покритій лісом площі. Для виникнення ЛП потрібні принаймні дві умови: наявність сухого ЛГМ (6-25 % вологості) та джерела вогню [121].

Проблематика забезпечення пожежної безпеки, в тому числі в лісових масивах, базується на трьох основних принципах: ефективна профілактика пожеж; своєчасне виявлення їх виникнення та застосування ефективних дій з їх ліквідації [16]. З метою протидії ЛП в Україні використовуються: *лісові пожежні станції, пожежно-спостережні вишки*, у тому числі із системою телевізійного нагляду за лісовими масивами, *пожежні автомобілі, лісові пожежні танки, мотопомпи, лісопожежні модулі, пожежні цистерни, колісні трактори з плугами*, а також інше протипожежне обладнання та засоби пожежогасіння [241].

Так, у своїх щорічних звітах Держлісагентство зазначає, що протидіяти лісовим пожежам службі вдається за рахунок: організації постійного цілодобового чергування по всій вертикалі управління; своєчасного виявлення осередків загорань завдяки широкому впровадженню телеустановок й посиленню наземного патрулювання; оперативного реагування підвідомчих протипожежних підрозділів, більш ефективної взаємодії із службами ДСНС; збільшенню обсягів профілактичних протипожежних заходів (мінералізовані смуги, догляд за ними тощо); гасінню пожеж на землях інших користувачів, допомоги місцевого населення, активній роботі з громадськістю [102, с. 16]. Зокрема, лише за 2016 рік з метою попередження лісових пожеж лісгоспідприємствами влаштовано 51 км протипожежних розривів та 57,3 тис. км мінералізованих смуг, проведено догляд за ними в обсязі 240 тис. км; виставлено 12,8 тис. аншлагів, панно, плакатів на протипожежну тематику; оприлюднено 2 тис. статей й звернень, проведено понад 17,7 тис. лекцій та бесід про дотримання вимог пожежної безпеки в лісах; перекрито понад 14 тис. позапланових доріг; проведено 17,8 тис. рейдів, за порушення вимог пожежної безпеки в лісах притягнуто до адміністративної відповідальності 2009 правопорушників на суму 54,2 тис. грн. [102, с. 16].

Усі ліси на території України незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають та незалежно від права власності на них, становлять лісовий фонд України і перебувають під охороною держави. Боротьба з ЛП – процес складний та вимагає значних людських і матеріальних ресурсів. Аналіз пожеж свідчить про те, що часто з різних причин не вдається ліквідовувати лісову пожежу на початковій стадії її розвитку та вона може набути ознак НС. Окрім того, фахівці лісового пожежогасіння відзначають специфіку природних пожеж порівняно з техногенними пожежами. Якщо останні є об'єктовими пожежами, то природні пожежі – це ландшафтні пожежі [369]. Ця відмінність має фундаментальний характер і впливає на сам процес організації протидії ЛП.

Розділ 2 ППБВЛУ регламентує організаційні заходи щодо забезпечення пожежної безпеки в лісовому фонді. Згідно даного НПА, організаційне забезпечення охорони лісу від пожеж здійснюється відповідно до ЛК України. На рівні ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, ППБВЛУ регламентовано створення *служби пожежної безпеки*, у якості безпосереднього суб'єкта забезпечення пожежної безпеки в лісах, для координації та вдосконалення роботи, що пов'язана із забезпеченням пожежної безпеки у лісовому фонді, контролю за її проведенням (п. 2.2 ППБВЛУ). Як зазначено у ППБВЛУ: «Діяльність СПБ (*служби пожежної безпеки*) регламентується Положенням, яке розробляється Держкомлісгоспом України згідно з Типовим положенням про службу пожежної безпеки, затвердженим наказом МНС» [412].

Пожежна безпека забезпечується різними заходами правового, організаційного, економічного, соціального і науково-технічного характеру, спрямованими на боротьбу з пожежами (п. 2.1). Відповідно до п. 1.6 ППБВЛУ, такими є: 1) планові профілактичні заходи; 2) оперативне виявлення; 3) ліквідація ЛП на території лісового фонду [412]. Відтак, результативність кожного з перелічених щойно заходів залежить від якості виконання попереднього.

Здійснивши аналіз спеціальних НПА та наукової літератури, вважаємо доцільним організаційні засади забезпечення пожежної безпеки в лісах України розглядати через комплексну систему взаємопов'язаних організаційних заходів, які ми, у свою чергу поділяємо на дві групи: 1) попереджувальні безпекові заходи та 2) фактичні безпекові заходи, які, втім, є глибоко пов'язаними один з одним, і не зважаючи на те, що сліднують один за одним, часто є невіддільними або паралельними між собою.

Відповідно, до першої групи відносимо: 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) розробка плану гасіння лісової пожежі; 4) гасіння пожеж у лісах.

Відтак, більш детально розглянемо щойно зазначені заходи, окрім тих, що вже піддались відповідному аналізу в межах інших структурних частин дослідження.

Аналіз причин виникнення пожеж у лісах.

Найбільш розповсюдженою причиною виникнення лісових пожеж являється людський фактор. На жаль, підвищену небезпеку для збереження лісового фонду створює як господарська діяльність людини, так і просте перебування в межах лісу. Втім, право вільного перебування громадян в лісі являється одним із важливіших прав у сфері лісокористування, хоча, в той же самий час, досить часто пов'язане із негативним впливом людської діяльності, насамперед, створенням підвищеної пожежної небезпеки. За інформацією ДСНС, за статистикою, саме людська діяльність є основною причиною виникнення пожеж у природних екосистемах

[120]. Зокрема, причиною численних лісових пожеж в останній час є навмисні підпали [55].

Окрім того, значному підвищенню пожежної небезпеки сприяє постійне зростання рекреаційного навантаження на ліси. Як правило, пожежна небезпека в лісових масивах посилюється під впливом людського фактору та погодних умов навесні та в кінці літа. На початку пожежонебезпечного періоду (березень – травень) основною причиною виникнення ЛП є випалювання сухої рослинності та її залишків на сільгоспугіддях і придорожніх смугах поруч з лісовими масивами. За статистичними даними до 40-50 % ЛП, за кількістю та пройденою вогнем площею, виникає саме в цей період [271]. Зокрема, за даними Алекса Гіттельсона, протягом 2001-2017 рр. Україна займала перше місце серед країн Європи за рівнем спалювання на відкритих територіях (Рис. 2.1).

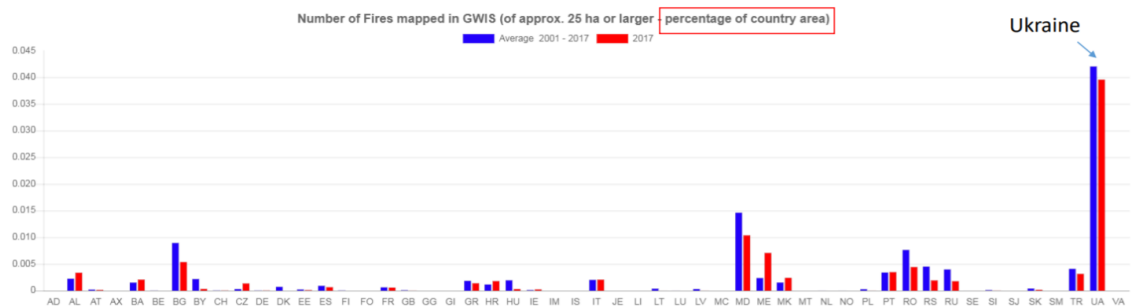


Рис. 2.1. Порівняльна характеристика рівня спалювання на відкритих територіях в Україні та інших країнах Євразії [6]

Об'єктом горіння в лісі є ЛГМ, що мають просторову структуру та характерні вертикальні шари: підстилка завтовшки 2-5 см; мох, лишайники та опад завтовшки 6-8 см; трав'янисті рослини; чагарники заввишки до 2 м; сукупність крон молодих дерев (підріст) заввишки до 6 м; сукупність крон дорослих дерев, вища за 6 м. Горючість ЛГМ залежать від таких факторів, як пора року, час доби з урахуванням погодних умов. Склад кожного ярусу залежить від ґрунтово-кліматичних умов у

регіоні. Пожежна небезпека лісових ділянок оцінюється з урахуванням конкретних параметрів лісу: типу лісу, типу деревостану, віку, повноти, зімкнутості крон, тощо [47; 195; 270; 500]. На пожежну небезпеку впливає захаращеність лісового масиву. Горіння наземного шару через наявність кущів, підросту та низько опущених гілок дерев призводить до займання верхніх ярусів дерев і сприяє виникненню верхової пожежі. За сприятливих умов швидкість поширення у вертикальному напрямку є в 6-10 разів вищою за горизонтальну.

Встановлено, що різні ЛГМ мають різну критичну вологість. Так, хвоя може горіти і в мокрому стані через наявність відповідного покриву. Опад листяних дерев для горіння повинен мати низький вміст вологості. Трав'янисті рослини у вегетаційний період містять значну кількість води. Проте наприкінці літа і на початку осені рослини відмирають та висихають (для багаторічних висихає їх наземна частина). У сухому стані вони особливо небезпечні, оскільки крім низького рівня вологості, мають геометричну структуру, сприятливу для поширення горіння [369; 271; 272].

Аналіз пожежної ситуації в лісах протягом останніх десятиріч дає можливість визначити низку чинників, які формують стан пожежної небезпеки у вітчизняних лісах. Насамперед йдеться про домінуючі *антропогенні фактори* (починаючи від невиконання населенням вимог ППБвЛУ при відвідуванні лісу та закінчуючи вчиненням певних протиправних дій (навмисний та ненавмисний підпал)), *техногенні фактори* та *несприятливі погодні умови*. Окрім того, до зазначеного переліку, на нашу думку, необхідно включити і такий комплексний чинник, в основі якого мав би бути проаналізований рівень пожежної небезпеки в лісах на основі вищенаведених факторів впливу на досліджуване явище та сформовані дієві механізми їх мінімізації у якості, насамперед, правових, ідейних, ціннісних, освітніх, пропагандистських, інформаційних та організаційних складових, як *якість державного регулятора забезпечення пожежної безпеки в лісах* [78, с. 60].

Найбільш частими причинами лісових пожеж, пов'язаними із людським фактором, являються: несвоєчасність гасіння трав'яних пожеж; пожежі в заповідниках, лісових заказниках, в лісах, які знаходяться в користуванні у різних власників, переважно, агролісгоспів або комунальних лісгоспів, де рівень пожежної безпеки слабо контролюється [79]. За наявними даними, необережне поводження з вогнем людини, на зразок, розпалювання багаття, непогашеного недопалку, сірника тощо є причиною від 92 до 99 % випадків пожеж. Неконтрольоване проведення весною та осінню випалювання сухої трави на сінокошах, пасовищах, а також стерні на полях призводять до виникнення 2,9-4 % випадків ЛП. Часті дощі, сира погода запобігають ЛП і навпаки, після тривалої спеки за відсутності дощів, літні грози бувають причиною від 0,4 % до 0,7 % випадків пожежі [91, с. 75].

Згідно інформації з офіційного сайту Держлісагентства, останнім часом все більше спостерігаються масові порушення вимог пожежної безпеки з боку населення. Близько 95-98% пожеж виникає з цієї причини. Охорону лісів від пожеж забезпечують понад 300 державних лісгоспів, у складі яких функціонує більш 1,7 тис. лісництв та 270 ЛПС [152].

До джерел вогню техногенного характеру, які можуть бути причиною ЛП слід віднести: обрив ліній електропередач, аварії залізничного та автомобільного транспорту, пожежі на складах та інших об'єктах, що розташовані в лісі чи біля нього тощо. Погодні умови є чинником, який сприяє або перешкоджає виникненню та поширенню пожежі. Удари блискавок за наявності сухої трави або сухого вітролому створюють вогнища. Особливо небезпечні так звані «сухі грози», під час яких розряди атмосферної електрики між хмарами та землею не супроводжуються випаданням дощу. Виникненню пожеж багато в чому сприяє засуха, яку можна розглядати як комплекс атмосферних процесів, коли опади протягом більше 20 днів становлять не більше 30 % від середньомісячної норми для конкретного району [251; 91, с. 76]. Сезонам з підвищеною пожежною небезпекою лісів передують тепла осінь та холодна малосніжна зима, а в літній період спостерігається висока

температура повітря, критично низька відносна вологість, наявність помірних або сильних вітрів і мала кількість опадів [369], що ми з чіткою періодичністю спостерігаємо в останні роки.

Моніторинг лісів.

Здійснення моніторингу лісових територій необхідне для своєчасного розроблення і проведення заходів щодо попередження ЛП і зниження збитку від них [369].

Усі способи моніторингу у вузькому розумінні можна поділити на три види: 1) наземний моніторинг; 2) авіаційний моніторинг; 3) супутниковий моніторинг (космомоніторинг). Якщо більш широко трактувати означені способи, то слід виокремити п'ять способів моніторингу за лісопожежною ситуацією: 1) виявлення пожеж зі спеціальних вишок; 2) виявлення пожеж за допомогою наземного моніторингу (обходу) лісового масиву; 3) огляд територій з повітря з використанням пілотованих і безпілотних літальних апаратів; 4) застосування систем відеомоніторингу; 5) визначення місця пожежі з штучних супутників Землі. Зважаючи на постійний стрімкий технологічний розвиток, найбільш перспективними, звісно, є два останні способи. Хоча наразі застосовуваними, в тій чи іншій мірі, є усі означені способи.

Так, спосіб, у який здійснюється моніторинг зі спеціальних вишок, що розташовані на височинах та пагорбах, дозволяє оглядати прилеглу місцевість. Спостерігач може використовувати оптичні прилади та візуально виявити появу диму й вогню – первинних факторів, що свідчать про початок пожежі. Радіус візуального спостереження при хорошій видимості становить близько 30 км. Головним недоліком цього методу є необхідність спорудження висотних наглядових конструкцій та залучення великої кількості людей для постійного моніторингу лісопожежної ситуації [1, с. 145].

Недоліком методу виявлення пожеж за допомогою контролю лісового масиву пожежними патрулями, лісівниками та місцевими жителями є те, що для його

реалізації необхідно залучати велику кількість людей. Огляд територій з повітря з використанням безпілотних літальних апаратів значно дешевше пілотованих та застосовується все частіше з метою виявлення осередків лісових пожеж [180, с. 140–141]. Окрім того, в останній час підходи до моніторингу і виявлення пожеж в нашій державі, що були регламентовані Інструкцією про авіаційну охорону лісів, кардинально змінились у зв'язку з появою нових технологій та суттєвим зниженням бюджетного фінансування лісового сектору. Нині вітчизняна база авіаційної охорони лісів ліквідована, а її функції формально здійснює Держпідприємство «Лісовий Інноваційно-Аналітичний Центр». На практиці, авіапатрулювання не проводиться, а видатки на фінансування авіаційної охорони лісів у 2016-2017 рр. в бюджеті України не були передбачені взагалі. Натомість, лісгоспи почали більш активно впроваджувати відеоспостереження з метою раннього виявлення пожеж [553, с. 12–13].

Застосування систем відеомоніторингу передбачає собою використання телеустановки в складі керованої телекамери, що розміщуються на висотних спорудах, та пульта управління, який знаходиться безпосередньо біля вишки. Окрім того, поблизу кожної вишки знаходиться оператор, який має змогу в ручному режимі переглядати територію лісового фонду радіусом з однієї локації – до 30 км.

Наявність супутникових даних високого просторового дозволу на основі геоінформаційної здатності дозволяє не тільки виявляти пожежі, але й прогнозувати їх наслідки. Комплекс, налаштований на отримання інформації з американської супутникової системи NOAA, яка має середню просторову роздільну здатність 1 км з високою оперативністю, оскільки зйомка відбувається 4–6 разів на добу. Сама система супутникового моніторингу ЛП працює в автоматизованому режимі, що дозволяє цілодобово протягом пожежонебезпечного періоду здійснювати аналіз, прийом та обробку інформації з метою виявлення осередків ЛП [504, с. 44].

Найбільш широко застосованим паралельно або не залежно від застосування інших способів моніторингу є наземний моніторинг ЛП, що, у свою чергу, здійснюється за допомогою: 1) візуального спостереження та 2) апаратно-інструментального зондування територій. Разом з тим, при застосуванні візуального спостереження за станом пожежної безпеки в лісах має місце людський фактор, а відтак і наявна вірогідність допущення помилок при спостереженні та невчасне фіксування осередків загоряння. Слід також зауважити, що далеко не скрізь усі лісові території покриті можливістю візуального спостереження за ними, оскільки спостережні вежі не установлені по усій території лісового фонду з можливістю 100 % покриття території огляду. Щоправда, спостерігачі, що знаходяться на спостережних пожежних вежах, можуть здійснювати огляд підконтрольної території візуально або за допомогою моніторів через відеокамери. Останні є наявними також не скрізь. Втім, поступово, Держлісагентством України закуповується необхідне технічне обладнання, зокрема і відеокамери, з метою повного оснащення ними спостережних веж.

Як прилади виявлення застосовуються різні датчики, сповіщувачі полум'я, тепловізори, відеокамери. Для виявлення ЛП не всі з них придатні. Найбільш поширений вид моніторингу ЛП – це відеоспостереження як автоматизоване, так і те, що здійснюється оператором. На сьогодні велику перевагу мають системи, здатні здійснювати моніторинг на віддалі, швидко виявляти та передавати інформацію про пожежу, а також прогнозувати розвиток пожежонебезпечної обстановки. Для цього використовують різні оптичні автоматизовані системи відеоспостереження, укомплектовані поворотними відеокамерами, що працюють як у видимому, так і в інфрачервоному діапазоні. Відеокамери можуть керуватися дистанційно з центрального пульта керування за допомогою програмного забезпечення. Зв'язок здійснюється в різних системах через Інтернет, GSM та інші канали [369].

Авіаційний моніторинг ефективний при виявленні ЛП у разі дотримання регламенту польотів. Оснащення літальних апаратів інструментальними засобами розвідки та діагностики пожеж (тепловими датчиками оптичного, інфрачервоного та мікрохвильового діапазонів) є основним напрямом вдосконалення такого виду моніторингу [290; 494].

Недоліки застосування авіаційного моніторингу насамперед полягають у дороговизні способу, оскільки потребують значених фінансових витрат на обслуговування такого транспортного засобу. Окрім того, несприятливі погодні умови, зокрема, туман, шквальный вітер, дощ тощо, обмежують можливість застосування авіаційних засобів задля моніторингу лісових територій.

Сучасний космічний моніторинг характеризується мінімальною площею виявлення пожежі, яка складає від 20 га до 30 га, при цьому із затримкою за часом, який складає від 4 до 12 годин. На практиці ж для ефективної боротьби з ЛП площа виявлення має складати менше 1 га, а площа пожежі на момент гасіння – не більше 5 га. Проте, інформація, яку отримано за результатами супутникової зйомки, важлива для моніторингу масштабних пожеж та оцінки їх наслідків [189].

Держустановою «Науковий центр аерокосмічних досліджень Землі Інституту геологічних наук Національної академії наук України» зокрема здійснена розробка методики «Виявлення лісових та степових пожеж», призначена для вирішення задач по визначенню основних інформативних ознак пожеж на супутникових знімках в межах територіально-природних комплексів України, а також для оцінки стану пожежної небезпеки в лісових масивах та степах [43]. Застосування такої методики надає можливість оперативно виявляти ЛП в умовах, чітко визначати локалізацію пожежі та провадити оперативний моніторинг розвитку пожеж. Головні переваги застосування цього методу полягають в тому, що використовуються порівняно малобюджетні дані супутникової зйомки, які водночас покривають значні площі земної поверхні, в тому числі важкодоступні

[346]. Застосування аеропостереження або аерозйомки вимагає значних коштів та має менші площі покриття.

Маємо констатувати, що існування цілого комплексу факторів, загальної характеристики яких ми торкнулись досить поверхово, нівелює намагання у повній мірі забезпечити вирішення важливого не лише для нашої держави, але і для усієї світової спільноти, завдання щодо запобігання ЛП та мінімізації їх негативних наслідків. До таких, на думку групи дослідників, належать фінансові, соціальні, організаційні та лісоекологічні чинники, а саме: недостатня кількість засобів для забезпечення протипожежної безпеки в лісах; низький рівень профілактичної роботи; підвищення інтенсивності відвідування лісу населенням; повне або часткове припинення охорони радіаційно забруднених лісів у зоні відчуження, а відтак, збільшення кількості лісових ЛГМ; погіршення загального протипожежного стану в лісах [215]. Ми, у свою чергу, у цілому погоджувачись із щойно зазначеною думкою, все ж маємо деякі власні міркування, зокрема щодо того, що: 1) кількість засобів для забезпечення протипожежної безпеки в лісах та об'єми відповідної протипожежної профілактичної роботи в нашій державі все ж зростають. Втім не так важлива їх кількість, як якість, яка дійсно потребує удосконалення; 2) усі вище перераховані чинники ми відносимо до такого узагальненого як «якість державного регулятора забезпечення пожежної безпеки в лісах»; 3) вважаємо некоректним кореляцію такого чинника, як підвищення інтенсивності відвідування лісу населенням «з метою збору грибів, ягід, лікарської сировини» з погіршенням соціально-економічної ситуації та прямим впливом на пожежну безпеку в лісі, оскільки ще в недалекому минулому набагато більша кількість населення відвідувала лісові масиви саме задля забезпечення вказаних потреб; 4) одним з найбільш вагомих факторів вірогідності спричинення ЛП, насамперед, вважаємо стрімке підвищення температури повітря, і не лише у літній період, яке насамперед пов'язане зі стрімкими та загрозливими кліматичними змінами. Відповідну думку підтверджує хоча б той факт, що наразі за зміну оглядовим вежам за станом лісу та

його пожежною безпекою все частіше приходять спеціальні гелікоптери, які цю функцію здійснюють більш ефективно.

Все ж, надзвичайно швидкий розвиток суспільних відносин, і разом з тим впровадження технологічних інновацій, у світовому масштабі «учорашні» технологічні досягнення робить вже застарілими. Відтак, аналіз відповідного роду фахових робіт свідчить про надзвичайну «застарілість», низьку ефективність чи то нерентабельність застосування як оглядових веж так і гелікоптерів задля здійснення спостережних заходів. Відтак, порівняно дешевше використання аерокосмічних знімків відповідну функцію реалізує набагато ефективніше. Окрім того, змонтоване новітнє телевізійне обладнання, дозволяюче оглядати територію на предмет виникнення пожежі на відстані десятків кілометрів, відповідні GPRS-новігатори значно спрощують роботу лісівників та дозволяють швидко локалізувати осередки займання в лісах, що є насправді одним з основних дієвих заходів запобігання та мінімізації негативних наслідків ЛП.

Зокрема, результати порівняно нещодавно проведених наукових досліджень показали, що метод, який ґрунтується на аналізі супутникових знімків та різнопланових наборів геопросторових даних виявлення ЛП, дозволяє істотно знизити витрати на проведення моніторингу на території України в порівнянні з іншими відомими методами, які використовуються на даний час. Ці дані можуть використовуватися також для обліку й інвентаризації лісів, створення лісових карт, отримання таксаційних характеристик насаджень [485].

Зважаючи на високий рівень пожежних небезпек, зазвичай вже напередодні та на самі травневі свята курсують посилені патрулі у складі рятівників та лісничих, задача яких полягає у недопущенні розпалювання багаття. Через високу температуру і пов'язаний з цим найвищий ступінь пожежонебезпеки, ще до початку літнього періоду уповноваженими органами приймається рішення щодо заборони протягом усього літа та вересня розпалювати багаття в лісах. З метою

попередження пожеж в природних екосистемах, у деяких регіонах України, зокрема в Криму, діє заборона у цілому на відвідування лісу.

Таким чином, накопичений досвід дозволяє прогнозувати умови, які сприяють формуванню підвищеної пожежної небезпеки в лісах і, як наслідок, виникненню великих ЛП. У світовій практиці система спостереження та контролю за пожежною небезпекою в лісі реалізується проведенням лісопожежного моніторингу на центральному, регіональному, місцевому й локальному рівнях [369].

Оцінка природної пожежної небезпеки в лісах.

Пожежна небезпека характеризується класом природної пожежної небезпеки (ПН) земельних ділянок лісового фонду і визначається відповідно до шкали, нормативно закріпленої згідно з вимогами НАПБ Б.02.020–2005 Положення про ЛПС, затвердженого наказом Держкомлісгоспу України від 28.12.2005 р. № 526 [369]. За стійкістю до пожеж, виробленою протягом тисячоліть, ліси можна поділити на стійкі до пожеж, пристосовані до пожеж і залежні від пожеж [57] .

Оцінка ступеня природної пожежної небезпеки в лісах відображається на картах-схемах протипожежних заходів, де кожний лісовий квартал, залежно від класу пожежної небезпеки, забарвлюється в певний колір. Для прогнозування лісових пожеж початковими даними є: клас природної пожежної небезпеки земельних ділянок лісового фонду; клас пожежної небезпеки в лісі за умовами погоди; розташування та площа ділянок лісового фонду, на яких в даний час лісові займисті матеріали можуть горіти при появі джерела вогню; дані про рельєф місцевості; наявність потенційних джерел вогню на перерахованих ділянках лісового фонду, зокрема даних про грозову активність [126; 138].

З 1972 р. в Україні прийнято 5 класів шкали ПН за погодними умовами залежно від значення комплексного метеорологічного показника В. Г. Несторова [252; 121]: клас I – відсутність пожежної небезпеки; II – мала пожежна небезпека; III – середня пожежна небезпека; IV – висока пожежна небезпека; V – надзвичайна

пожежна небезпека. Причому, пожежна небезпека встановлюється на один клас вище: для хвойних насаджень, будова або інші особливості яких сприяють переходу низової пожежі у верхову; для ділянок лісового фонду, що прилягають до доріг загального користування або розташовані на відстані 50 м і менше від залізниць й лісгоспів, які використовують відкритий вогонь; для насаджень з рівнем радіаційного забруднення від 1 до 14 Ки/км² незалежно від породного складу, віку й умов місцезростання. Однак, шкала В. Г. Нестерова має серйозний недолік – вона не враховує особливості процесу горіння в лісах різних типів, а саме: наведений вище різновид ЛГМ [121]. На думку Зібцева С. В. та Борсука А. А., існуюча система не забезпечує точного прогнозування ПН з урахуванням клімату та інших змін та не дає змоги попередньо визначити інтенсивність й швидкість поширення пожежі [138].

Реалізація профілактичних та попереджувальних заходів виникнення пожеж у лісах.

Наказ МНС України від 25.08.2011 р. № 890 профілактичні заходи класифікує за часом та оперативністю їх проведення на дві групи: 1) планові, що виконуються згідно з розробленим і затвердженим проектом незалежно від рівня ПН в лісі; 2) регламентовані рівнем ПН у лісі. До заходів останньої групи слід віднести такі як: патрулювання, чергування пожежних команд, регулювання відвідування лісів [369] тощо. Відповідно до класів ПН вживають конкретних заходів з охорони лісів від пожежі – назначають патрульні польоти, здійснюють наземне стеження, організовують чергування на пожежних спостережних вежах тощо. Очевидно, виявлення потенційно небезпечних джерел спалаху на ранніх стадіях і оцінка динаміки лісових пожеж сприяє попередженню виникнення та локалізації площі поширення ЛП з мінімальними затратами сил та засобів [121].

Обмеження поширення пожеж у лісах забезпечується насамперед реалізацією планових заходів, що здійснюються незалежно від рівня поточної ПН у лісі, а саме: «регулюванням параметрів деревостану, проведенням санітарних рубок та

очищення місць рубок від їх залишків, створенням системи протипожежних бар'єрів, будівництвом лісогосподарських, протипожежних доріг та пожежних водоймищ. Особливої уваги потребує створення протипожежних бар'єрів, (розривів, заслонів, мінералізованих смуг тощо) та забезпечення за ними належного догляду (періодично, через 3 роки слід здійснювати вирубку природного поновлення хвойних і листяних дерев, чагарників на всій території розриву та очищення його від ЛГМ), а також будівництво доріг протипожежного призначення та протипожежних водоймищ» [369].

Основні вимоги до організації протипожежних бар'єрів у лісах нормативно закріплені на відомчому рівні наказом [411] та у якості окремих рекомендацій – як наказом [369], так і рішенням науково-технічної ради ЦОВВ [245]. Пункт 2.4 ППБВЛУ зобов'язує керівника лісгосппідприємства визначати обов'язки посадових осіб щодо забезпечення пожежної безпеки у лісовому фонді та призначати відповідальних за окремі ділянки цієї роботи.

З метою зменшення кількості і площі ЛП, їх оперативного виявлення й ліквідації, постійні лісокористувачі, відповідно п. 3.3 ППБВЛУ, зобов'язані: «створювати та доглядати за протипожежними бар'єрами в лісі, виконувати інші профілактичні заходи на території лісового; щороку до початку пожежонебезпечного періоду: а) складати та затверджувати наказом по лісогосподарському підприємству річний план протипожежних заходів; б) складати мобілізаційно-оперативний план ліквідації можливих лісових пожеж та погоджувати його з територіальними підрозділами ДСНС України і залученими до такого підприємствами, установами та організаціями; вчасно виявляти за допомогою наземного патрулювання, авіапатрулювання та пожежно-спостережних веж і ліквідовувати лісові пожежі; очищати місця рубок від ЛГМ шляхом складання їх у купи для перегнивання чи спалювання після закінчення пожежонебезпечного періоду; обмежену територію лісфонду очистити від ЛГМ; відповідні місця складування порубкових залишків та іншої лісопродукції,

залишеної на пожежонебезпечний період, обмежити мінералізованою смугою шириною 2,8 м на відстані 15 м від місць складування; протягом пожежонебезпечного періоду щоденно згідно інформації метеостанцій визначати клас ПН, а відтак, і уточнювати регламент роботи лісопожежних служб; здійснювати профілактичну та роз'яснювальну роботу у територіальних закладах та організаціях, а також зонах відпочинку, що розташовані на території лісового фонду щодо необхідності дотримання ППБВЛУ та способів гасіння лісових пожеж» [411].

Окрім того, усі лігоспи мають забезпечувати свої потреби необхідною кількістю води для завдань пожежогасіння (не менше 100 куб.м, водонакопичувальні резервуари тощо), що в сучасних умовах зневоднення уявляється доволі складним завданням. Перевірка стану протипожежних водойм або інших джерел водопостачання відповідно нормативів має здійснюватися не менше двох разів на рік з оформленням відповідного акту.

Як уже зазначено вище, одними з основних найбільш дієвих профілактичних та попереджувальних заходів виникнення ЛП є створення протипожежних бар'єрів та будівництво доріг протипожежного призначення і протипожежних водоймищ, нормативи щодо формування яких відповідно розглянемо більш детально. Так, п. 1.13 ППБВЛУ «протипожежний бар'єр» визначає як ділянку території, яка перешкоджає розповсюдженню й розвитку ЛП [411]. Відповідно, протипожежними бар'єрами в лісі можуть служити мінералізовані смуги, протипожежні розриви, протипожежні заслони, пожежостійкі узлісся, протипожежні канами, русла річок, озера, автомобільні дороги, штучні меліоративні канали. Ширина мінералізованої смуги має бути не менш 2,8 м (як правило удвічі більше можливої висоти полум'я низової пожежі). Вона призначена для зупинки низової пожежі, а також використовується як опорна лінія для пуску відпалу, тобто зустрічного вогню. Протипожежні заслони поділяють землі лігоспризначення лісорослинних зон на ізолювані блоки та служать опорними смугами для зупинки верхових пожеж. Усі

дороги загального користування використовують як протипожежні заслони; розриви – як місце безпечного розміщення спецтехніки й пожежних команд [369].

Дороги ж протипожежного призначення, як нами з'ясовано, влаштовують як додаток до мережі лісових доріг, щоб забезпечити проїзд автотранспорту до пожежонебезпечних ділянок і до водоймищ. Місця розміщення доріг і водоймищ (свердловин) протипожежного призначення визначаються у комплексній проектній документації, а їх будівництво виконується за окремими робочими проектами. Дороги мають бути побудовано так, щоб вони одночасно могли служити перешкодами поширенню можливих низових пожеж та опорними лініями при локалізації та ліквідації пожеж, які можуть виникати. При цьому вони обов'язково повинні мати вихід до транспортних шляхів загального користування. У першу чергу будуються дороги на протипожежних розривах протипожежних заслонів (при відсутності на них існуючих доріг), а також під'їзні дороги до водоймищ (свердловин), що проектуються, з водозабірними майданчиками. Дороги повинні мати тверде покриття (гравій тощо). Пожежні водоймища (з корисним об'ємом води не менше ніж 2000 куб.м кожна) будують на межах блоків на території протипожежних розривів. Об'єкти водозабору (водойми, свердловини) повинні бути рівномірно розміщені по території з розрахунку 1 водойма на 400 га земель лісогосподарського призначення [369].

Усі профілактичні та попереджувальні заходи здійснюються з врахуванням класу природної ПН, який, у свою чергу, визначається за шкалою оцінки природної ПН земельних ділянок лісового фонду. Разом з тим, ПН встановлюється на один клас вище: «а) для хвойних насаджень, будова або інші особливості яких сприяють переходу низової пожежі у верхову (різновікові хвойні деревостани з вертикальною зімкненістю намету), густий високий (більше 2 м) підріст хвойних, підлісок хвойних порід (ялівці чагарникові та інші чагарники), захащеність більше 10 куб.м/га; б) для ділянок лісового фонду, крім вод, що прилягають до доріг загального користування або розташовані на відстані 50 м і менше від залізниць і

лісових підприємств, які використовують відкритий вогонь; в) для насаджень з рівнем радіаційного забруднення від 1 до 14 Кі/кв.км незалежно від породного складу, віку і ТУМ» [303].

Виявлення пожеж у лісах.

Виявлення лісової пожежі – це захід, що безпосередньо пов'язаний з реалізацією моніторингу за лісопожежною ситуацією, який ми аналізували у даному підрозділі. Пунктом 1.10 ППБВЛУ передбачено обов'язки громадян щодо забезпечення пожежної безпеки. Відповідно, «громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які перебувають на території України, зобов'язані, окрім виконання правил пожежної безпеки в лісі, виховання у дітей обережного поводження з вогнем, повідомляти лісгосподарське підприємство, територіальний підрозділ МНС (наразі – ДСНС) України, місцеві органи влади про виникнення лісової пожежі» [411]. Окрім того, пункти 5.1.12-5.1.14 ППБВЛУ регламентують дії працівників лісової галузі при виникненні пожеж в лісах. Зокрема, пунктом 5.1.12 зазначеного НПА передбачено, що працівники лісової охорони, спостерігачі-пожежники та інші працівники лісгоспідприємства й громадяни при виявленні лісової пожежі повинні терміново повідомити в лісництво чи лісгосп та ДСНС України й вжити заходів для її гасіння. Відповідно п. 5.1.13 – керівник лісгоспу або лісівник, який отримав повідомлення про пожежу, зобов'язані терміново вжити заходів для її гасіння. При повідомленні про пожежу безпосередньо до ЛПС, начальник ЛПС (старший команди пожежогасіння) приймає рішення про виїзд на пожежу й повідомляє про це старшу посадову особу лісництва. Пункт 5.1.14 ППБВЛУ визначає дії працівників лісової галузі у випадках, коли на території лісництва одночасно спалахнуло в декількох осередках або ж коли швидко погасити ЛП силами однієї ЛПС неможливо, лісничий або особа, яка його заміщає, терміново повідомляє керівнику лісгоспу про направлення на гасіння сил й засобів ЛПС лісгоспу або сусідніх лісництв, а при необхідності,

терміново залучають до гасіння ЛП резервні команди, необхідну техніку та додаткові засоби транспорту [411].

Нормативна конструкція «виявлення пожежі» закріплена Наказом МНС України від 25.08.2011 р. № 890 «Про затвердження методичних рекомендацій щодо зниження небезпеки впливу лісових пожеж на арсенали, бази і склади боєприпасів, що розташовані в лісових масивах». «Виявлення пожежі – це визначення характеристик пожежі з точністю, достатньою для організації її гасіння». Відтак, зареєстровані точки горіння в лісі не можна вважати виявленням лісових пожеж. Можливість ліквідації пожежі на малій площі, особливо в умовах високої пожежної небезпеки, визначається оперативністю виявлення і проведення «первинної атаки». З досвіду роботи служб авіаційної лісохорони відомо, що при площі вогнища менше 5 га ліквідація низової ЛП здійснюється з високою надійністю. Такі пожежі ліквідовуються десантом з 4-6 осіб. Площа понад 25 га для одного і навіть двох десантів вважається критичною, і пожежа часто виходить з-під контролю [369].

Питання організації та ведення обліку ЛП, порядок передачі інформації про виявлені пожежі врегульовано у Наказі Держкомлісгоспу № 279 «Про затвердження Інструкції з організації ведення обліку ЛП та їх наслідків в системі Держкомлісгоспу України» [358].

Прогнозування параметрів лісової пожежі.

Ефективність застосування протипожежних сил та засобів, їх злагоджена співпраця залежить насамперед від точності та вчасності прогнозу можливих ризиків та загроз у результаті поширення лісових пожеж, особливо якщо осередків загоряння є декілька і слід якомога ефективніше використовувати наявні сили та засоби з чіткою пріоритетністю. Зокрема, А. В. Волокітіна пропонує відповідну функцію реалізовувати за допомогою великомасштабних карт з пірологічною характеристикою ділянок рослинності. Особливо важливим такий метод стає при

виникненні низових ЛП, оскільки саме такий вид лісових пожеж доволі часто переходить у верхові та складає переважну більшість усіх ЛП [46].

Прогнозування виконується у декілька етапів. Спочатку проводиться оцінка стану готовності до горіння рослинного покриву навколо вогнища пожежі. Для цього використовується показник ПН за умовами погоди. Далі за даними метеопрогнозу прогнозується швидкість поширення та інтенсивність горіння, а також для кожної окремої аналізованої ділянки оцінюються можливі наслідки. Враховуючи необхідність практичного використання прогнозів параметрів ЛП під час організації гасіння таких, рекомендується забезпечити підрозділи ДСНС великомасштабними картами ЛГМ з позначанням на них доріг протипожежного призначення та протипожежних водоймищ. На завершальному етапі залежно від площі та швидкості поширення лісової пожежі, обчисленими за одним із запропонованих варіантів, визначається необхідна кількість особового складу й спецтехніки [369].

Динаміка розвитку ЛП, з огляду на причини їх виникнення, пірологічні властивості ЛГМ, процеси горіння та інші характеристики, складається з наступних етапів. На початковому етапі лісова пожежа займає, порівняно з кінцевою, невелику площу й локалізована на конкретній території. Невеликий периметр вогню обумовлює слабку динаміку пожежі й мінімальну швидкість нарощення площі. На цьому етапі лісову пожежу найпростіше локалізувати та ліквідувати. На другому етапі швидкість поширення вогню лісовою підстилкою різко зростає внаслідок розширення периметра території, охопленої вогнем. Залежність зміни сумарної площі горіння від часу описується степеневою функцією другого і більш високих порядків, що призводить до збільшення площі в 6-10 разів за 1–3 доби. На цьому етапі, зусилля пожежників, з одного боку, якнайменш ефективні, а з іншого – найнеобхідніші. Основні витрати сил і засобів, та відповідні рішення про їх залучення, припадають саме на цей період поширення лісової пожежі. На третьому етапі (послаблення лісової пожежі) частка лісової території, придатної для горіння,

починає зменшуватися. Відповідно, знижується швидкість залучення до пожежі нових територій – пожежа досягає найбільшого поширення й вичерпує «ресурс» для продовження процесу горіння. Таким чином, пожежні зусилля в боротьбі з вогнем є більш ефективними, кількість необхідних сил і засобів знижується. Варто зазначити, що настання цього етапу часто пов'язано із настанням періоду дощів. На четвертому етапі (стабілізація лісової площі пожежі, локалізація та ліквідація такої) сумарна площа, зайнята пожежею, перестає змінюватися, що викликано досягненням пожежею граничної межі, що доступна для горіння лісової території, а також зусиллями пожежно-рятувальних підрозділів [121].

Можливість перенесення іскор із зони горіння на територію об'єкта визначається переміщенням повітря внаслідок вітру та конвекційних потоків. Чинниками, що визначають формування конвекційних потоків над ЛП, є інтенсивність горіння та швидкість вітру [195; 369]. На практиці для розрахунку сил і засобів при організації боротьби з ЛП головне значення мають такі параметри, як: довжина периметра пожежі, швидкість поширення фронтальної кромки вогню, величина вигорілої площі. Результати обчислень вказаних параметрів та дані, які одержано в ході експериментальних спостережень [63; 64], свідчать про те, що найбільш впливовими на динаміку розвитку ЛП є вологість ЛГМ, рельєф місцевості, швидкість та напрям вітру [369]. Отже, найважливішим для боротьби з ЛП є перший етап. Саме у цей момент є змога уникнути великих подальших витрат, пов'язаних із виходом пожежі на катастрофічний рівень горіння. У разі переходу до другого етапу, динаміка поширення ЛП практично не залежить від дій пожежно-рятувальних підрозділів і в умовах великих територій пожежа стає некерованою. Єдина можливість боротьби в цьому випадку пов'язана із створенням захисних (мінералізованих) смуг на достатньо великій відстані від фронту пожежі. На третьому та четвертому етапах локалізація та ліквідація пожежі спрощується, але дії пожежних команд вже мало впливають на сумарний збиток від пожежі [121].

Гасіння пожеж у лісах.

Порядок організації гасіння ЛП на території лісового фонду викладено у ППБВЛУ, Рекомендаціях щодо гасіння лісових та торф'яних пожеж та Порядку організації та застосування авіаційних сил та засобів для гасіння ЛП, затверджених Наказом МВС України від 13 квітня 2017 р. № 311.

Пунктом 5.1 ППБВЛУ визначено основи управління «Порядку організації гасіння ЛП на території лісового фонду України». Відповідно п. 5.1.1, дії працівників лісгоспів, які першими залучаються до гасіння ЛП, визначаються відповідним ЦОВВ [439]. Управління силами й засобами пожежогасіння виконує КГЛП (п. 5.1.2). П. 5.1.3 ППБВЛУ визначено, що КГЛП є: старша посадова особа лісової охорони (майстер лісу, начальник ЛПС тощо), яка першою прибула на гасіння пожежі; при участі в гасінні представників декількох лісництв – старша посадова особа лісгоспу. «Кожна новоприбула до місця пожежі старша посадова особа лісової охорони повинна: оцінити обстановку і визначити правильність організації гасіння ЛП; визначити необхідність виклику додаткових сил і засобів; при необхідності прийняти на себе керівництво гасінням ЛП. Старша посадова особа, що прибула на пожежу, є відповідальна за наслідки гасіння ЛП незалежно від того, чи прийняла вона керівництво на себе, чи ні. Окрім того, вона має оголосити своє рішення щодо прийняття керівництва гасінням ЛП на себе та сповістити про це вищу посадову особу лісової охорони й керівників окремих підрозділів, які беруть участь у гасінні ЛП» [411].

П. 5.1.8 ППБВЛУ визначає можливість організації КГЛП оперативного штабу і пожежних ділянок для управління силами й засобами у залежності від обставин, що виникають на пожежі. При раптовій зміні обставин на пожежі і неможливості своєчасного отримання наказів від КГЛП керівники пожежних ділянок повинні діяти самостійно [303].

Наказ МВС України від 13 квітня 2017 р. № 311 визначає наступну послідовність гасіння ЛП: зупинення поширення пожежі; локалізація пожежі;

гасіння осередків горіння, що залишилися на території, пройдений вогнем [400]. Способи локалізації та ліквідації ЛП у цілому залежать від її виду, сили і масштабів, характеристики місцевості та лісової площі, метеорологічних умов, наявності сил і засобів для гасіння. Для ефективної локалізації ЛП створюються штучні бар'єри з метою недопущення подальшого поширення ЛП. До таких належать: протипожежна канава, протипожежний бар'єр та мінералізована смуга.

Кишеньковий довідник лісівника, розроблений фахівцями Східноєвропейського центру моніторингу ЛП визначає наступні етапи гасіння ЛП: 1) розвідка ЛП; 2) план гасіння ЛП; 3) локалізація ЛП; 4) догашування ЛП; 5) окараулювання ЛП; 6) ліквідація ЛП [160].

На першому етапі складається прогноз можливого розповсюдження вогню. План гасіння ЛП включає у собі: вироблення стратегії, тактичних прийомів та способів гасіння ЛП; терміни виконання окремих операцій гасіння; розподіл сил та засобів; налагодження зв'язку; організацію безперервної розвідки; визначення потреби у залученні додаткових сил й засобів пожежогасіння; визначення шляхів відходу та особливих небезпек; вплив рельєфу на розвиток ЛП; наявність протипожежних бар'єрів; місце початку гасіння. Локалізація ЛП передбачає її зупинення та поширення, насамперед, у напрямку населених пунктів та критичної інфраструктури. Догашування – полягає у ліквідації вогнищ горіння після ЛП. Окараулювання ЛП визначає необхідність виставлення постів з силами і засобами пожежогасіння для охорони місця пожежі на випадок виникнення окремих осередків горіння. Ліквідація всіх осередків горіння на усій території згарища здійснюється якщо такі не перевищують площу у 5 га. На цьому етапі встановлюється відсутність умов для відновлення пожежі [160].

Стратегія гасіння ЛП залежить від загрози, розміру, швидкості пожежі, інтенсивності, місця розташування, типу наявних ресурсів та низки інших складових і передбачає собою 2 основні види: 1) наступальна стратегія; 2) оборонна стратегія.

Особливості гасіння різних видів ЛП регламентовано IV розділом Наказу МВС України від 13 квітня 2017 р. № 311. Ним же визначено і *основні способи гасіння лісових пожеж*, якими є наступні: 1) засипання ґрунтом крайки низової пожежі; 2) створення загороджувальних і мінералізованих смуг й канав на шляху просування вогню; 3) гасіння ЛП водою з наземних засобів гасіння; 4) гасіння крайки та окремих осередків ЛП шляхом зливу води із літаків та вертольотів; 5) відпал (пуск зустрічного вогню) [400] (Табл. 2.1). Відпал – найкращий спосіб гасіння з точки зору мінімізації зусиль й ресурсів, проте його застосування вимагає високого професійного рівня.

Таблиця 2.1

Способи та методи гасіння лісових пожеж

Вид ЛП	Способи гасіння ЛП
Низові ЛП	вогнегасними речовинами; захльостуванням; випалюванням ЛГМ від опорної смуги; створенням мінералізованих смуг
Верхові ЛП слабкої інтенсивності	потужними струменями розпиленої води з пожежних автомобілів чи авіаційне гасіння;
Верхові ЛП сильної інтенсивності	створення протипожежних бар'єрів на шляху поширення вогню відпалом
Плямисті ЛП	стримування флангів пожежі за допомогою засобів водяного пожежогасіння і випалів
Торф'яні ЛП	окопування території до мінерального ґрунту або до ґрунтових вод із подачею водяних стволів; заливання місць горіння водою, рихлення торфу культиваторами до вологого шару з подальшим утрамбовуванням його бульдозерами, катками й іншою технікою

Під час штормового вітру (більше 15 м/с) швидкість поширення плямистих пожеж може досягати декількох десятків кілометрів за годину, здебільшого через виникнення (нерідко на відстані до 1 км від діючих пожеж) численних нових загорянь. У результаті цього створюється небезпека потрапляння в осередок вогню осіб, залучених до гасіння пожеж, а також розташованих у лісі населених пунктів, промислових об'єктів, будівель тощо. Боротьба із плямистими пожежами може полягати лише в стримуванні їх флангів за допомогою засобів водяного пожежогасіння і випалів [400].

КГЛП є єдиноначальним процесом, якому підпорядковуються усі підрозділи пожежної охорони і сили, що прибули на ЛП. КГЛП є відповідальним за організацію робіт з ліквідації ЛП, безпеку населення, особового складу й інфраструктури. Протягом 2-х діб після ліквідації ЛП він зобов'язаний скласти протокол про пожежу та надіслати його керівнику. Після ліквідації НС, протокол про пожежу складається не пізніше 5-ти діб з моменту ліквідації такої [160]. Окрім іншого, КГЛП має створити резерв сил і засобів та визначити порядок вибуття з місця ЛП задіяних підрозділів (Таблиця 2.2). Рішення про залучення авіації задля гасіння великої ЛП, яка не має ознак НС, приймає КГЛП, тоді як при гасінні ЛП, що вже набула ознак НС – керівник штабу ліквідації НС.

Таблиця 2.2

Основні показники організації управління лісовою пожежею в залежності від її складності [160]

Вид пожежі	Коротка характеристика пожежі	Основні показники організації управління
Низова пожежа слабкої інтенсивності	швидкість до 1 м/хв, висота полум'я до 0,5 м	Призначають керівника гасіння Ресурсами керує безпосередньо КГЛП. Оперативний штаб не створюється Відсутня потреба у формальному плануванні. Відсутня потреба у представленні у письмовій формі оперативного плану.
Низові пожежі середньої та сильної інтенсивності	швидкість 1-3 м/хв, висота полум'я 0,5-1,5 м	Призначається КГЛП. Пожежними групами КГЛП керує самостійно чи через заступників. Передбачена можливість створення оперативного штабу. Передбачена можливість створення штабу з ліквідації НС Відсутня потреба у представленні у письмовій формі оперативного плану.
Низова пожежа сильної інтенсивності та місцями верхова	швидкість понад 3 м/хв, висота полум'я понад 1,5 м	Призначається КГЛП; Передбачена необхідність створення оперативного штабу з метою забезпечення ліквідації пожежі; Передбачена необхідність створення штабу з ліквідації НС; Передбачена необхідність створення чи мобілізації загонів для гасіння пожеж та забезпечення безпеки; Передбачена необхідність складання письмового плану дій для кожного оперативного періоду

Згідно з п. 2.10 ППБВЛУ, для участі в гасінні великих ЛП місцеві органи виконавчої влади та організації на вимогу КГЛП зобов'язані надавати безкоштовно вогнегасні речовини, техніку, паливно-мастильні матеріали, людські ресурси, обладнання, засоби зв'язку тощо, а під час ЛП, що триває понад 3 години, – харчування, приміщення для відпочинку й реабілітації особового складу та осіб, що залучені до гасіння ЛП [411].

Разом з тим, великі ЛП, 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. Слід погодитись із науковцями, які зазначають, що основним недоліком всіх наявних нині НПА є дуже загальний підхід та інформація, що дозволяє отримати вкрай узагальнену картину, яка не достатня для прийняття оперативних рішень. Зокрема, в ППБВЛУ зазначено, що «гасіння пожеж проводиться спеціально навченими підрозділами ДСНС, але на практиці це не зовсім так. Гасіння всіх ЛП здійснюється лісовою охороною, а вже в разі ЛП рівня НС до них приєднуються сили ДСНС, але фактичне керівництво гасінням залишається за лісовою охороною. Перелік водойм не дає результатів без ув'язки з дорогами, якими вода може бути доставлена, і часом доставки води. Для наявності оперативних даних доступності води в тому чи іншому районі необхідно створення комп'ютерної системи підтримки прийняття рішень, яка наразі відсутня» [553, с. 12–13].

Окрім того, досить часто мають місце випадки несвоєчасного та необ'єктивного інформування територіальних органів ДСНС та Держлісагентства з боку лісокористувачів про виникнення та масштаби пожеж в лісових масивах, що в свою чергу унеможлиблює подання своєчасної інформації ЦОВВ та прийняття оперативних рішень на локальному рівні щодо залучення додаткових сил і засобів для ліквідації пожеж. Обласними управліннями лісового та мисливського господарства не завжди вживаються належні заходи щодо прийняття

облдержадміністраціями та ОМС рішень про заборону відвідування лісів населенням та в'їзду до них транспортних засобів у період високої пожежної небезпеки. Через значну відстань від лісів до протипожежних станцій, погіршення телефонного зв'язку, а іноді і його відсутність, зменшення кількості сільських господарств, де організовано цілодобове чергування членів пожежно-сторожової охорони на пожежній та пристосованій техніці, розкомплектування та використання не за призначенням у новостворених приватних сільгосппідприємствах пожежної техніки, радіус виїзду пожежних автомобілів до місця пожежі в лісових масивах щороку збільшується. Відсутність джерел протипожежного водопостачання призводить до того, що, принаймні, четверта частина від усіх пожеж ліквідовується із залученням додаткових сил та засобів, що збільшує масштаби пожеж та фінансові витрати на їх ліквідацію.

Наявність комплексу зазначених проблем значною мірою зумовлена відсутністю належного нормативно-правового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення, вирішення питань соціального, інформаційного та науково-технічного характеру. Їх гострота вимагає вжиття організаційних та інженерно-технічних заходів з боку державних і самоврядних органів [87, с. 94]. Особлива увага при цьому повинна приділятися питанням нормативного характеру, удосконаленню системи попередження, створенню та зміцненню матеріально-технічної бази лісових господарств.

Таким чином, природні пожежі останніх років яскраво показали прогалини насамперед щодо організації процесів недопущення та ліквідації досліджуваних явищ. І як не прикро, заставляють констатувати відсутність належної координації зусиль як на рівні держави, так і на локальному рівні між різними відомствами та відповідної державної політики у цілому. Підтвердженням чому є і відсутність злагодженого та оперативного реагування, спрямованого на мінімізацію наслідків численних пожеж, коли вчасно та адекватно не зреагували на ситуацію відповідні служби, включаючи і органи місцевого самоврядування [79; 144]. На думку голови

Всеукраїнської екологічної ліги Т. Тимочко, до найбільших недоліків всієї системи, пов'язаної з дотриманням пожежної і екологічної безпеки, є відсутність ефективної системи оповіщення, до реалізації якої насамперед причетні органи місцевої влади [510].

Як вірно зазначає О. Дяченко, на сьогодні залишається не з'ясованою значна кількість питань, яка стосується протипожежної культури поведінки населення. Не розроблено досконалих методів прогнозування настання пожежонебезпечного сезону, які враховували б як метеорологічні, антропогенні, так і природні чинники. Не розроблено адекватних математичних моделей розвитку та поширення лісових пожеж з урахуванням різних факторів. Таким чином, на думку автора, актуальними напрямками дослідження проблеми підвищення пожежної безпеки лісів на сьогодні є наступні: 1) Розроблення ефективних методик протипожежної культури населення, дії якої запобігають появі ЛП; 2) Створення сучасних методів прогнозування настання пожежонебезпечного сезону в лісах на основі комплексного підходу з врахуванням метеорологічних (швидкості вітру, сонячного випромінювання, температури повітря і ґрунту, відносної вологості повітря), антропогенних (відпочинкових вогнищ, навмисних підпалів, іскор від електромереж і аварій автотранспорту і т. ін.) і природних (пожеж від блискавок) чинників й характеристик лісу; 3) Розроблення математичної моделі, реалізація якої дасть змогу прогнозувати розвиток і поширення пожежі з урахуванням усіх наведених вище чинників, що сприятиме виробленню ефективних рішень для боротьби з ними [121].

Відтак, увага як науковців, фахівців-практиків так і відповідних уповноважених представників держави має наразі зосередитись на виробленні спільних дієвих механізмів з метою оптимізації небезпек, пов'язаних з пожежними ризиками, зокрема, в лісових масивах.

2.3. Особливості адміністративної відповідальності за порушення правил протипожежної безпеки в лісах України

Важливим аспектом гармонійного існування людини є її відносини з навколишнім середовищем, забезпечити ефективність яких має відповідна державна політика, у тому числі і стосовно створення дієвої нормативно-правової бази, спроможної гарантувати екологічний правопорядок. Споживацьке відношення людини до природних ресурсів, їх нераціональне використання у підсумку призводить до серйозних та тривалих негативних наслідків. Підтвердженням цьому є суттєве зростання за останні десятиріччя екологічних правопорушень. Навіть, враховуючи доволі стрімкий рівень підвищення екологічної правосвідомості у населення нашої держави, все ж у цілому, значна кількість скоєних правопорушень фіксується саме у сфері екологічних відносин, які, окрім того, мають високий рівень латентності. Не є винятком і відносини у лісовій галузі, зокрема і щодо порушення правил пожежної безпеки у лісах, які й призводять до одних з найтяжчих наслідків для нинішніх і майбутніх поколінь у цілому [69, с. 208–209].

З усіх рослинних ресурсів планети найважливіше значення у житті природи та людини мають ліси. Вони найбільше потерпіли від господарської діяльності і стали найпершим об'єктом охорони. Як зазначалося вище, основною причиною лісових пожеж є антропогенний фактор, а саме, порушення правил пожежної безпеки населенням, яке перебуває в лісі або поблизу нього, особливо під час пожежонебезпечного періоду високого класу небезпеки [81]. Поняття «пожежонебезпечний період», зокрема, міститься в Наказі Держкомлісгоспу № 279 та означає частину року з моменту сходження снігового покриву до настання стійкої вологої осінньої погоди або утворення снігового покриву (з 1 квітня по 31 жовтня) [358].

Проблема порушення ППБВЛУ населенням є однією із найнагальніших та складних проблем у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах, оскільки здійснювати контроль за відвідуванням громадянами лісових угідь досить складно та потребує високого рівня координування зусиль різних державних та недержавних органів. Неодноразово науковці та практичні працівники [134; 521; 527; 69; 91; 136] у своїх працях вказували на неефективність, зокрема, міри адміністративної відповідальності за порушення ППБВЛУ, що передбачена лише ст. 77 КУпАП [165]. До того ж, притягнення до юридичної відповідальності порушника правил пожежної безпеки загалом ускладнюється й тим, що надзвичайно складно довести вину особи у виникненні пожежі.

На практиці ж процес забезпечення обмеження громадян у доступі до лісу під час високого класу пожежонебезпечності організувати та ефективно реалізувати не просто, що вимагає, до того ж, прийняття та доведення до відома громадськості відповідних НПА на місцевому рівні. Окрім того, ст. 13 Конституції України [174] та ч. 2 та 3 ст. 38 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлено, що громадянам гарантується право загального використання природних ресурсів для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних тощо) безоплатно, без закріплення цих ресурсів за окремими особами і надання відповідних дозволів, за винятком обмежень, передбачених законодавством України [449], які мають бути закріплені певним нормативно-визначеним способом у відповідності до чіткої процедури, що інколи спричиняє правові суперечки. Одним з основних елементів правового механізму забезпечення охорони лісів є інститут відповідальності за порушення лісового законодавства України [226]. Відтак, за недотриманням правил у сфері пожежної безпеки в лісах, винні особи підлягають юридичній відповідальності, яка може бути реалізована як у кримінальному, цивільному, дисциплінарному, так і адміністративному порядку.

Адміністративна відповідальність виступає одним з видів юридичної відповідальності. Під адміністративною відповідальністю, зокрема, В. В. Копейчиков розуміє застосування уповноваженим органом чи посадовою особою адміністративного стягнення до особи, яка вчинила правопорушення, що за своїм характером не тягне за собою відповідно до чинного законодавства кримінальної відповідальності [307]. Ще одне визначення адміністративної відповідальності полягає у тому, що це різновид правової відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку [7, с. 105].

Адміністративна відповідальність – найбільш поширений вид юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону лісів. Сутність її полягає в застосуванні до правопорушника уповноваженим державним органом (а інколи й суспільною організацією) заходів адміністративного примусу. Враховуючи специфіку адміністративної відповідальності, об'єкт адміністративної провини в галузі лісокористування і охорони лісів можна визначити як врегульовані законодавством суспільні відносини з охорони лісів і раціонального використання лісових ресурсів, за посягання на які передбачено застосування адміністративних санкцій [56, с. 235]. Під адміністративною відповідальністю за порушення норм лісового законодавства Н. М. Марфіна розуміє підінститут адміністративної відповідальності, що полягає у застосуванні з боку держави (уповноважених органів) адміністративних стягнень у вигляді штрафу до фізичних осіб та посадових осіб (спеціальних суб'єктів), які стали суб'єктами відповідного адміністративного правопорушення, вчинивши умисно або з необережності діяння,

які посягають на встановлений порядок охорони, захисту та використання лісів [226].

Нами, у свою чергу, адміністративна відповідальність за порушення ППБВЛУ розглядається як окрема складова частина 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.

Цілком слушною є позиція О. В. Глозової, яка до недоліків адміністративної відповідальності за лісові правопорушення відносить те, що єдиною санкцією за лісові адміністративні проступки є адміністративний штраф, а також неврахування повторності у скоєнні адміністративних правопорушень (можна неодноразово впродовж поточного року скоювати те чи інше правопорушення у сфері лісових відносин, не відчуваючи при цьому посилення санкцій – вони застосовуються завжди у незмінному обсязі) [56, с. 236].

Адміністративна відповідальність за порушення правил пожежної безпеки в лісах регламентована однойменною ст. 77 КУпАП «Порушення вимог пожежної безпеки в лісах» [165]. Зазначена стаття містить декілька окремих складів правопорушень, а саме: порушення вимог пожежної безпеки в лісах (частина 1 статті); знищення лісу внаслідок необережного поводження з вогнем (частина 2 статті); пошкодження лісу внаслідок необережного поводження з вогнем (частина 2 статті); порушення вимог пожежної безпеки в лісах, що призвело до виникнення лісової пожежі (частина 2 статті); порушення вимог пожежної безпеки в лісах, що призвело до поширення ЛП на значній площі (частина 2 статті) [521, с. 169].

У свою чергу, зазначені вимоги пожежної безпеки закріплені у ППБВЛУ, що затверджені наказом Держкомлісгоспу України ще у 2004 р. [411]. Необхідність виконання громадянами вимог пожежної безпеки в лісах при загальному користуванні лісовими ресурсами регламентовано і ч. 3 ст. 66 ЛК України [211].

Відтак, Наказ Держкомлісгоспу № 278 залежно від суб'єктів його правозастосування визначає відповідно: загальні (поширюються на *громадян, підприємства, установи й організації незалежно від виду їх діяльності та форми власності*) та спеціальні (поширюються на *керівників лісогосподарських підприємств та інші підприємства, установи, організації у залежності від характеру й місця їх діяльності*) вимоги до лісокористувачів у питаннях дотримання вимог пожежної безпеки в лісі. Зокрема, О. Сторчоусом вони були поділені на три умовні групи:

1. Загальні вимоги, що поширюються на *громадян*, які з будь-яких причин перебувають у лісі, та *підприємства, установи і організації незалежно від виду їх діяльності та форми власності* (перелічуються у п. 3.1 Наказу Держкомлісгоспу № 278). До порушень цих вимог, наприклад, належатимуть такі: розведення протягом пожежонебезпечного періоду багать у лісі; заїзд на територію лісового фонду транспортних засобів протягом пожежонебезпечного періоду; паління, кидання у лісі непогашених сірників, недопалків, витрушування з люльок гарячого попелу, крім місць, які обладнані для цієї мети; випалювання трави та інших рослинних решток на землях лісового фонду, а також на інших земельних ділянках, що безпосередньо примикають до лісу; звалювання та спалювання у лісових насадженнях сміття, будівельних залишків, побутових та горючих відходів тощо;

2. Забезпечення пожежної безпеки в лісі покладається на *керівників лісогосподарських підприємств*. Такі вимоги стосуються організації гасіння лісових пожеж на території лісового фонду України, умов використання технічних засобів та пожежного інвентарю (перелічені у п. п. 3.3, 3.2, 4, 5 Наказу ДКЛГУ № 278). До таких порушень, наприклад, належать: відсутність на підприємстві складеного і затвердженого наказу щодо річного плану протипожежних заходів; неочищення місць рубок від порубкових решток після закінчення пожежонебезпечного періоду; спалювання порубкових решток у невідведених для цього місцях; відсутність створених протипожежних бар'єрів у лісі; несправний стан пожежної техніки у

пожежонебезпечний період; невжиття своєчасних заходів щодо організації гасіння пожежі тощо;

3. Спеціальні вимоги, що поширюються на *інші підприємства, установи, організації (залежно від характеру та місця їх діяльності)*. До вказаної категорії включені: підприємства, установи, організації, що розташовані, мають об'єкти або проводять роботи (заходи) в лісі чи межують із лісовими насадженнями (п. 3.4); торфодобувні підприємства (п. 3.4.6); підприємства, що здійснюють заготівлю живиці (п. 3.4.9); підприємства, що займаються експлуатацією повітряних ліній електропередач, зв'язку і радіофікації (п. п. 3.4.10–3.4.11); підприємства, у віданні яких знаходяться залізничні та автомобільні дороги (п. п. 3.4.12–3.4.13); підприємства, що відають експлуатацією трубопроводів (п. 3.4.14). До порушень таких вимог названими категоріями підприємств, наприклад, належать: відсутність протипожежного обладнання та засобів гасіння лісових пожеж; зберігання горючих матеріалів та речовин у не відведених для цього місцях; відсутність протипожежних розривів експлуатаційної площі торфового родовища; утримання просік, на яких розміщені повітряні лінії, у небезпечному протипожежному стані; відсутність мінералізованої смуги на межі смуги відводу вздовж доріг тощо [521, с. 168–174].

Окрім того, означимо *склад досліджуваного нами адміністративного правопорушення*.

Об'єкт лісових адміністративних правопорушень охоплюється родовим об'єктом екологічних правопорушень, при цьому, видовим об'єктом адміністративного лісового правопорушення виступають суспільні відносини, що складаються у сфері охорони та захисту лісів [226], зокрема, і щодо забезпечення в них вимог пожежної безпеки. Все ж слід зауважити, 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 КУпАП «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання

природних ресурсів, охорони культурної спадщини». Зазначимо, що сама структура кодексу носить галузевий характер, відтак розділу щодо порушення правил пожежної безпеки окремо не передбачає.

Ще один важливий висновок формується виходячи із розгляду означеної структури КУпАП: про недоцільність підпорядкування Держлісагентства як Мінагрополітики, як це відбулось наприкінці 2010 року згідно відповідного Указу Президента України [439], так і Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, яке було реорганізоване шляхом приєднання Мінагрополітики до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства відповідно до норм Постанови КМУ від 2 вересня 2019 р. № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [109]. Така наша думка формується, виходячи у тому числі і з того, що досліджувана нами стаття розміщена у главі 7 КУпАП «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» [165]. Таким чином, *об'єктом* досліджуваного адміністративного правопорушення, згідно ст. 77 КУпАП, є суспільні відносини у сфері пожежної безпеки в лісах.

Об'єктивна сторона цього правопорушення полягає у порушенні встановлених правил та вимог пожежної безпеки шляхом вчинення відповідних дій або шляхом недотримання певних правил та вимог (бездіяльність громадян та посадових осіб), що проявляється у: знищенні або пошкодженні лісу внаслідок необережного поводження з вогнем; порушенні вимог пожежної безпеки, що призвело до виникнення ЛП або поширення її на значній площі [89].

На думку В. Петрова, за способом вчинення протиправних посягань лісопорушення вчиняються у формі активної поведінки – дії [278, с. 147]. Все ж, ми не погоджуємось з думкою науковця щодо того, що лісопорушення вчиняються лише у формі активної поведінки, оскільки пасивна поведінка – бездіяльність, і у

таких видах деліктів, може бути елементом складу адмінправопорушення. Окрім цього, порушення може мати місце внаслідок пасивної поведінки (бездіяльності), що виражається у невчиненні певних дій, які особа зобов'язана і могла вчинити в таких умовах (наприклад, директор підприємства, територія якого межує з лісом, не має пожежного інвентарю) [521, с. 170].

Ще одним підтвердженням цьому є і Науково-практичний коментар, зокрема однієї із статей глави 7 КУпАП, в якому визначено, окрім іншого, що об'єктивною стороною досліджуваного правопорушення є й бездіяльність громадян та посадових осіб, тобто – пасивна поведінка: «Об'єктивна сторона досліджуваного правопорушення полягає у порушенні встановлених правил та вимог пожежної безпеки в лісах шляхом вчинення відповідних дій або шляхом недотримання певних правил та вимог (бездіяльність громадян та посадових осіб); у знищенні або пошкодженні лісу внаслідок необережного поводження з вогнем; у порушенні вимог пожежної безпеки, що призвело до виникнення ЛП або поширення її на значній площі» [154].

Суб'єктами адміністративної відповідальності за адміністративні проступки у сфері пожежної безпеки в лісах, згідно загального правила, являються фізичні особи, яких, відповідна стаття 77 КУпАП конкретизуючи, поділяє на громадян та посадових осіб. При цьому, як суб'єкти порушень можуть виступати також керівники різних рівнів лісгоспів – постійних лісокористувачів (лісничі, старші майстри лісу), посадові особи інших установ, організацій, суб'єктів господарювання. Ці особи за власними посадовими інструкціями та службовими обов'язками повинні бути безпосередньо відповідальні за виконання вимог пожежної безпеки у лісах [521, с. 170]. Що ж стосується спеціальних лісокористувачів, то їхня діяльність регламентована в законодавстві досить чітко, щоправда вона потребує удосконалення, однак, контроль за їх діяльністю здійснювати значно простіше і шкода завдана ними може бути відшкодована в значно більшому розмірі ніж шкода завдана загальним лісокористувачем [81].

Суб'єктивна сторона адмінпорушення вимог пожежної безпеки в лісах полягає у прояві вини, яка може характеризуватись, в свою чергу, умислом або необережністю. Вина у формі умислу проявляється переважно у активних протиправних діях. У контексті аналізованої нами статті КУпАП, прикладом таких дій може бути розведення багаття в лісі у літній період. Кваліфікація діяння згідно ч. 2 ст. 77 КУпАП можлива лише щодо вини у формі необережності, адже відповідна санкція прямо на це вказує: «Знищення або пошкодження лісу внаслідок необережного поводження з вогнем...». У такому випадку, негативні наслідки своїх дій суб'єкт правопорушення не передбачає, не зважаючи на те, що міг би чи повинен був би це зробити. Прикладом провини із подібною правовою кваліфікацією може бути спалювання сухої рослинності на власній земельній ділянці, яка розташована впритул до лісу, на який розповсюдився вогонь. Окрім того, правова кваліфікація за провину згідно ст. 77 КУпАП може бути і при «змішаній» формі вини, що у дійсності відбувається найчастіше, а саме, коли виникнення ЛП (непередбачувані наслідки) спричинене діями, при яких особа умисно порушує відповідні вимоги.

Слід звернути окрему увагу на той факт, що КУпАП, свого часу, згідно із Законом України від 6 березня 1996 р. № 81 [343] був абсолютно виправдано доповнений ст. 77-1 «Самовільне випалювання рослинності або її залишків». Особливої ваги ця правова конструкція набирає зважаючи на те, що більшість лісових пожеж розпочинаються з неконтрольованих палів на присадибних ділянках, полях та городах, через що загоряння сухої трави за межами населених пунктів призводить до непередбачених й тяжких наслідків.

Досить тривалий час, до 2017 р., санкція ст. 77 КУпАП передбачала зовсім низьку міру відповідальності, а саме: 1) за порушення вимог пожежної безпеки в лісах – накладення штрафу на громадян від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; 2) за знищення або пошкодження

лісу внаслідок необережного поводження з вогнем, а також порушення вимог пожежної безпеки в лісах, що призвело до виникнення лісової пожежі або поширення її на значній площі, – накладення штрафу на громадян від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від семи до дванадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Разом з тим, 7 лютого 2017 року прийнято низку ЗУ, серед яких: «Про внесення до деяких законодавчих актів України щодо імплементації європейських екологічних норм про охорону середовища рідкісних видів тварин і рослин» № 1829 [317] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі» № 1832 [321], норми яких, у тому числі, спрямовані і на посилення юридичної відповідальності за екологічні правопорушення у цілому. Зокрема, ЗУ від 7 лютого 2017 р. № 1829 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації європейських екологічних норм про охорону середовища рідкісних видів тварин і рослин» розмір штрафів за порушення вимог пожежної безпеки в лісах посилено у 5 разів.

Відтак, наразі (станом на 05.03.2020 р.), після внесення зазначених змін, відповідальність за порушення вимог пожежної безпеки в лісах, регламентована ст. 77 КУпАП, наступна: 1) за порушення вимог пожежної безпеки в лісах – накладення штрафу на громадян від п'яти до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від п'ятнадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; 2) за знищення або пошкодження лісу внаслідок необережного поводження з вогнем, а також порушення вимог пожежної безпеки в лісах, що призвело до виникнення лісової пожежі або поширення її на значній площі, – накладення штрафу на громадян від п'ятнадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від тридцяти п'яти до шістдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Разом з тим, зауважимо, що редакція статті набувала змін з часу прийняття КУпАП лише 3 рази. Так, згідно ЗУ «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України з питань охорони навколишнього природного середовища» від 6 березня 1996 р. № 81 [343] покарання за відповідне правопорушення було передбачено у виді накладення штрафу: за ч. 1 – до 0,4 та двох неоподатковуваного мінімуму доходів громадян; за ч. 2 – до двох та чотирьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян відповідно. І менше ніж через рік часу законодавець шляхом прийняття ЗУ «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення адміністративної відповідальності у вигляді штрафу» [332] знову передбачив значне підвищення штрафів, зокрема, і за порушення вимог пожежної безпеки в лісах.

І досить символічним є той факт, що лише рівно через 20 років, а саме – 7 лютого 2017 року розмір штрафів, щоправда, на нашу думку, досить запізно збільшився ще у 5 р., при тому, що, наприклад, стаття 77-1 КУпАП «Самовільне випалювання рослинності або її залишків» ще у редакції 2009 р. [323] передбачає значно вищі суми штрафів, ніж навіть у нині прийнятій у 2017 р. редакції ст. 77 КУпАП.

Зокрема, відповідно ст. 77-1 КУпАП, «випалювання стерні, луків, пасовищ, ділянок із степовою, водно-болотною та іншою природною рослинністю, рослинності або її залишків та опалого листя на землях сільськогосподарського призначення, у смугах відводу автомобільних доріг і залізниць, у парках, інших зелених насадженнях та газонів у населених пунктах без дозволу органів державного контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища або з порушенням умов такого дозволу, а так само невжиття особою, яка одержала дозвіл на випалювання зазначеної рослинності або її залишків та опалого листя, заходів щодо своєчасного їх гасіння – тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від п'ятдесяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів

доходів громадян. Ті самі дії, вчинені в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, – накладення штрафу на громадян від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від сімдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» [165].

Разом з тим, зауважимо, що нормами введених в дію ЗУ від 7 лютого 2017 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації європейських екологічних норм про охорону середовища рідкісних видів тварин і рослин» № 1829 [328] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі» № 1832 [321] значно посилена адміністративна відповідальність, а відтак і суми штрафів, зокрема, і за порушення вимог пожежної безпеки в лісах.

Виходячи з щойно означеного, не зважаючи навіть на нещодавно прийняті зміни, які передбачають підвищення рівня відповідальності за адміністративні порушення у сфері пожежної безпеки в лісах, вважаємо розміри передбачених штрафів необґрунтовано низькими та такими, що не відповідають тяжкості можливих наслідків та не у достатній мірі, з превентивної точки зору, забезпечуватимуть рівень пожежної безпеки в лісах України. Тож ми вбачаємо доцільність у підвищенні рівня штрафів, а відтак і рівні адміністративної відповідальності за порушення ППБвЛУ.

Маємо додати, що 5 лютого 2020 року був прийнятий ЗУ «Про внесення змін до КУпАП (щодо посилення відповідальності за порушення пожежної безпеки в лісах)», яким передбачено підвищення розміру штрафу за порушення ППБвЛУ – діяння, санкція відповідальності за яке визначена ст. 77 КУпАП. Цим Законом цілком слушно передбачено внесення відповідних змін до КУпАП, зокрема, за порушення вимог пожежної безпеки в лісах – накладення штрафу на громадян збільшено з «від *п'яти до п'ятнадцяти* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» до «від *двадцяти п'яти до п'ятдесяти* неоподатковуваних мінімумів

доходів громадян» і на посадових осіб: «від *п'ятнадцяти до п'ятдесяти* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» до «від *п'ятдесяти до ста* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»; за знищення або пошкодження лісу внаслідок необережного поводження з вогнем, а також порушення вимог пожежної безпеки в лісах, що призвело до виникнення ЛП або поширення її на значній площі, – відповідальність у вигляді штрафу збільшена відповідно з «від *п'ятнадцяти до п'ятдесяти* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» до «від *п'ятдесяти до ста* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» і для посадових осіб «від *тридцяти п'яти до шістдесяти* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» до «від *шістдесяти до ста двадцяти* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» відповідно [333]. Щоправда, станом на 05.03.2020 р. вже прийнятий означений Закон не набув чинності, оскільки ще не є підписаним Президентом України.

Разом з тим, прикро констатувати, що законодавець, маючи потужні можливості у контексті посилення адміністративно-правового забезпечення належного рівня пожежної безпеки в лісах України, вносячи законопроект в стіни ВРУ, де він «проходить» відповідні процедури, експертизи, отримує фахові висновки тощо, досить тривалий час, з метою підвищення рівня відповідальності за вказані порушення пропонує банально підвищити розмір штрафного стягнення, навіть без наявності фахового обґрунтування саме рівня такого підвищення, залишаючи осторонь інші, пов'язані з конкретно статтею 77 КУпАП, статті цього ж НПА, а також інші НПА, які так само потребують змін та відповідних удосконалень.

Досить хибною практикою є розробка, опрацювання та прийняття таких «однобоких та уривчастих» законопроектів, які не мають системного погляду і лише «точково» закривають прогалини діючої нормативної площини у певному напрямку правового регулювання. Так, у самому змісті Законопроекту, зареєстрованому за № 1149 від 29.08.2019 р. йдеться про викладення ст. 77 КУпАП

у новій редакції. Натомість, по факту, прийнятим законом зміни внесені лише до санкцій наведеної норми КУпАП. Таким чином, беручи до уваги правила нормотворчої техніки, варто було б у тексті законопроекту вести мову саме про внесення змін до абзацу 2 ч. 1 та абзацу 2 ч. 2 ст. 77 КУпАП.

Оскільки сфера забезпечення пожежної безпеки в лісах є доволі широкою, так само має комплексний та широкий спектр і його нормативне регулювання. Навіть лише КУпАП, окрім базової ст. 77, містить низку інших, дотичних статей, які би мали так само бути враховані при внесенні змін до КУпАП у контексті посилення відповідальності за порушення ППБвЛУ.

Зокрема, у висновку Головного науково-експертного управління ВРУ від 24.10.2019 р. на проект ЗУ «Про внесення змін до КУпАП (щодо посилення відповідальності за порушення пожежної безпеки в лісах)» звернено увагу на те, що розмір більшості санкцій норм, які містяться у Главі 7 Особливої частини КУпАП («Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини»), не відповідає вимогам сучасності та не може виконувати карну функцію адміністративної відповідальності через занадто малий розмір. Наприклад, зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу, а також невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту (частина перша статті 53-3 КУпАП) є не менш суспільно шкідливим правопорушенням, аніж ті, про які йдеться в проєкті, однак штраф за таке порушення складає для громадян *від десяти до двадцяти* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а для посадових осіб – *від двадцяти до п'ятдесяти* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У свою чергу, ст. 76 «Знищення корисної для лісу фауни» КУпАП не змінювалась з 1997 р. та передбачає накладення штрафу на громадян *від одного до трьох* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – *від трьох до семи* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [42].

Таким чином, найбільш фаховий структурний підрозділ ВРУ акцентує увагу на тому, що санкції більшості статей КУпАП, зокрема щодо досліджуваного нами напряму, потребують перегляду, а відтак, і Законопроект, зареєстрований за № 1149 від 29.08.2019 р. «Про внесення змін до КУпАП (щодо посилення відповідальності за порушення пожежної безпеки в лісах)» вимагає більш комплексного аналізу й підходу.

Отже, наразі вбачаємо наявність розбалансованості у координації діяльності не лише серед окремих органів виконавчої влади, які мають окремі повноваження у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах України, але й щодо системності й комплексності розробки й прийняття нормативно-правових актів щодо удосконалення правового регулювання у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах на рівні законодавця. Тим паче, наразі є низка громадських, міжнародних та професійних осередків й спільнот, які опікуються означеним колом питань на високому професійному рівні й розробляють досить комплексні пропозиції змін до системи чинного законодавства з метою оптимізації стану забезпечення пожежної безпеки в лісах у тому числі.

Статистика застосування статей КУпАП у питаннях притягнення до відповідальності за порушення правил пожежної безпеки в лісах є красномовною, а відповідні правопорушення – відносяться до найбільш поширених. Так, за 2012 рік за цією статтею розглянуто 5583 справи, а 2013 р. – 5655 справ. За ст. 77-1 КУпАП у 2013 р. розглянуто 713 справ, а у 2014 р. – 275 справ [527, с. 78]. Не винятком є і 2018 р., у якому, згідно звітних даних Державної служби статистики України, за порушення норм ст. 77-1 КУпАП було накладено вже 792 стягнення [132]. Втім, зважаючи на кількість сільських населених пунктів в Україні, яких, за інформацією Держстату, є 28388 [486], це звісно досить незначна кількість, що свідчить, скоріш за все, про недоліки в контролі, фіксуванні відповідних правопорушень та притягненні винних до відповідальності.

Такий стан речей поглиблює і проблема реформування служби дільничних інспекторів в «офіцерів громад», яка, насправді, нівелювала той превентивний механізм запобігання правопорушенням та оперативному реагуванню, який існував до такої реформи. Таким чином, нині найбільшими проблемами, у розрізі проблематики підрозділу, постають: фіксація правопорушення, доведення вини та визначення розміру завданої шкоди, як прямої, так і непрямої.

Найчастішими видами порушень у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах, що насправду мають масовий характер, є наступні: заїзд на територію лісу транспортних засобів й інших механізмів впродовж пожежонебезпечного періоду; розведення багать на територій лісового фонду під час усього пожежонебезпечного періоду; відвідування хвойних насаджень населенням у період, в який встановлено найвищий – п'ятий клас пожежної небезпеки.

Систему органів адміністративної юрисдикції у сфері пожежної безпеки в лісах України становлять державні органи (посадові особи) з їх повноваженнями.

Розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення за правопорушення у сфері пожежної безпеки в лісах України згідно: 1) ЗУ [165] мають право: відповідно до ст. 241 КУпАП – ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, яким наразі є Держлісагентство України (*щодо ст. 77 КУпАП*); ст. 242-1 КУпАП – ЦОВВ, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів – наразі Держекоінспекція України (*щодо ст. 77-1 КУпАП*); 2) Постанови КМУ – а саме, ст. 7 Положення про Держлісохорону – посадові особи Держлісохорони [382]. Таким чином, відповідно до статей 241 та 242-1 КУпАП, розглядати справи за ст. 77 КУпАП мають право як уповноважені працівники лісгоспів, так і Держекоінспекції України. Однак справи за ст. 77-1 КУпАП розглядають лише працівники Держекоінспекції України.

Уповноважені посадові особи Держлісагентства функцію щодо притягнення винних осіб за порушення ППБвЛ до адміністративної відповідальності здійснюють згідно Наказу Держкомлісосу України від 31 серпня 2010 р. № 262 «Про затвердження Інструкції з оформлення органами Держкомлісосу України матеріалів про адміністративні правопорушення» [360], який останню редакцію отримав на початку 2016 р. Щоправда, відповідно ст. 255 КУпАП згідно ст. 77 цього НПА – уповноважені на те посадові особи Держлісагентства, таких повноважень не мають.

Ст. 67 КЦЗУ надає суттєві юрисдикційні повноваження у сфері забезпечення пожежної безпеки і профільному ЦОВВ, а саме – ЦОВВ, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки (нині – ДСНС). Так, відповідно п. 14 ст. 67 КЦЗУ, «до повноважень цього органу належить: складення протоколів про притягнення до адміністративної відповідальності та притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб і громадян, винних у порушенні законів та інших НПА у сфері пожежної, техногенної безпеки та ЦЗ; відповідно п. 19 – розгляд відповідно до закону справ про адмінправопорушення, пов’язаних з порушенням установлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконанням приписів та постанов ЦОВВ, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, і накладення адміністративних стягнень» [166]. У випадках виявлення порушень правил пожежної безпеки, зазначений орган має право притягати до адміністративної відповідальності громадян і посадових осіб за ст. 175 КУпАП «Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки». Втім, означена норма регламентована редакцією ЗУ ще 2003 р. [334] та передбачає надзвичайно низькі санкції за її порушення, а саме: попередження або накладення штрафу на громадян від 0,5 до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від двох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

В той же час, у ВРУ останнього, IX скликання, є зареєстрованими низка профільних законопроектів, які є більш комплексними та системними у розрізі досліджуваної нами проблематики у цілому.

Так, 10.02.2020 р. у ВРУ зареєстровано Законопроект «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення рівня відповідальності за порушення вимог пожежної та техногенної безпеки» під № 3046, спрямований на підвищення розміру штрафів за порушення правил пожежної безпеки, який, до того ж, має більш системний характер та містить у Пояснювальній записці до нього логіку та арифметику підвищення розміру штрафних санкцій за відповідні правопорушення у цілому [335]. Щоправда, зазначений законопроект не торкається питань порушення правил пожежної безпеки в лісах безпосередньо, що також свідчить про його недоліки з позиції комплексності й системності. Втім, станом на 04.03.2020 р. Законопроект «Про внесення змін до КУпАП та КК України щодо посилення рівня відповідальності за порушення вимог пожежної та техногенної безпеки» під № 3046 від 10.02.2020 р. має статус відкликаноного, про що міститься офіційна інформація на сайті ВРУ.

Окрім того, ще 29.10.2019 р. у ВРУ було зареєстровано ще два важливих законопроекти, якими передбачено посилення відповідальності за порушення правил пожежної безпеки в лісах у тому числі, зокрема: проект ЗУ про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою збереження довкілля (щодо посилення відповідальності за дії, спрямовані на забруднення атмосферного повітря та знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу) № 2339 [320] та альтернативний до нього законопроект про внесення змін до КУпАП та КК України (щодо збільшення розмірів штрафів за забруднення атмосферного повітря) № 2339-1 [336].

Більш комплексним та системним у розрізі нашої проблематики є перший означений законопроект, оскільки він, маючи у собі лише зміни до 4-х статей у

цілому до КУпАП та ККУ, пропонує суттєво підвищити розмір як адміністративної, так і кримінальної відповідальності у розрізі 3-х базових для нас статей цих НПА, а саме: 77 та 77-1 КУпАП та 245 статті ККУ. І не зважаючи на, у цілому, так само, порівняно низьку комплексність та системність законопроекту під № 2339, все ж, саме ним передбачено, напевно, найбільш суттєву, яка є нині у площині вітчизняної законотворчої роботи, превентивну міру у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України, яка, будемо сподіватись, невдовзі буде реалізована на практиці. Зокрема, Законопроектом, окрім іншого, пропонується значне посилення відповідальності за: «знищення або пошкодження лісових масивів, зелених насаджень навколо населених пунктів, вздовж залізниць, а також стерні, сухих дикоростучих трав, рослинності або її залишків на землях сільгосппризначення вогнем чи іншим загальнонебезпечним способом (зміни до ч. 1 ст. 245 ККУ); порушення вимог пожежної безпеки в лісах (зміни до ст. 77 КУпАП); самовільне випалювання рослинності або її залишків (зміни до ч. 1 ст. 77-1 КУпАП)» [320].

Втім, самі норми і високий ступінь покарання за їх недотримання не є суттєвим запобіжником, якщо така інформація не поширюється та не проводиться відповідна «широка» роз'яснювальна робота. Окрім того, статистика фактів притягнення до відповідальності за щойно окреслені норми законів свідчить про незадовільну роботу відповідних органів, а відтак – про відворотність покарання, що саме по собі нівелює будь-які високі міри відповідальності, передбачені у законодавстві.

Маємо звернути увагу і на низку правових колізій, зокрема, наявних у діючому КУпАП у питаннях притягнення до відповідальності за порушення правил пожежної безпеки у цілому. Так, ст. 188⁸ та 188¹⁶ КУпАП дублюється по суті один і той же орган, а відтак і відповідальність передбачена цими статтями. Тож з метою ліквідації такої юридичної колізії, пропонуємо статтю 188¹⁶ КУпАП виключити взагалі, а статтю 188⁸ КУпАП – відповідно викласти у редакції, що найбільш

близькою є до профільного законодавства та найбільш точно відображає роль та функції означеного ЦОВВ, яким наразі є ДСНС.

Зокрема, відповідно до Положення про ДСНС, затвердженого Постановою КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1052, «ДСНС є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері ЦЗ, захисту населення і територій від НС та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності» [383]. Окрім того, пропонується посилити відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб ЦОВВ, який реалізує державну політику у сфері ЦЗ, захисту населення і територій від НС, пожежної та техногенної безпеки, яка наразі складає непристойно малу суму та є незмінною з 2012 р.

Застосування терміну «законні вимоги посадових осіб» у змісті та назві статті 188⁸ КУпАП замість: «приписи та постанови посадових осіб» обґрунтовано тим, що «законні вимоги посадових осіб» відповідно до вимог ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» і є приписами та іншими розпорядчими документами. Ці ж зміни мають бути відображені і у ст. 223 КУпАП, в якій детально прописуються «провадження», підвідомчі наразі «ЦОВВ, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку» та ст. 255 КУпАП.

До осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення щодо порушень норм у сфері пожежної безпеки в лісах, ст. 255 КУпАП відносить: згідно п. 4, громадського лісового інспектора (ст. 77); п. 7 – громадського інспектора з охорони довкілля (ст. 77; 77-1); п. 20 – егерей та посадових осіб користувачів мисливських угідь, уповноважених на охорону державного мисливського фонду (ст. 77; 77-1). У свою чергу, ми пропонуємо внести зміни до п. 7-1 та 10 ч. 2 ст. 255 КУпАП з тим, щоб надати можливість

громадським інспекторам сільського господарства (п. 7-1 ч. 2 ст. 255 КУпАП відповідно ст. 77-1 КУпАП) та працівникам відомчої, *місцевої* пожежної охорони та членам добровільних пожежних дружин (команд), протипожежних об'єднань громадян (п. 10 ч. 2 ст. 255 КУпАП відповідно статей 77, 77-1 КУпАП) складати протоколи про адміністративне правопорушення щодо порушень ППБвЛ та «самовільне випалювання рослинності або її залишків» відповідно.

Свої міркування щодо доцільності удосконалення адміністративної відповідальності за лісопорушення були висловлені і Н. В. Марфіною. Зокрема, слушно зазначено, що штрафні санкції за адміністративні правопорушення у сфері лісового законодавства, які мають матеріальний склад, повинні визначатися виходячи з розміру заподіяної матеріальної шкоди. А якщо мова йде про правопорушення з формальним складом при визначенні розміру адміністративного штрафу доцільно було б керуватись розміром середньої заробітної плати, але не загальним її визначенням, а тим її розміром який встановлений в межах конкретного регіону, де скоєно лісове правопорушення та розглядається відповідна адміністративна справа з урахуванням розміру матеріальної шкоди, яка могла би бути спричинена таким правопорушенням [226, с. 12]. Разом з тим, ми цілком усвідомлюємо певну складність практичної реалізації такої пропозиції.

Варто зауважити, що при практичному застосуванні норми адміністративного законодавства щодо порушень правил пожежної безпеки в лісах України, може виникати низка дискусивних питань. Зокрема, О. Сторчоус звертає увагу на те, що «... при застосуванні ч. 2 ст. 77 КУпАП на практиці доволі важко визначити різницю між наслідками допущених порушень, самим фактом пожежі та її поширенням на значні площі. Так, виходячи з визначень розмірів лісових пожеж, які містяться у Наказі № 278, *невеликою ЛП* вважається пожежа на площі до 5 га. Однак, якщо уявити, яких колосальних збитків завдає, наприклад, низова пожежа в лісі навіть на такій площі, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за вчинені порушення буде надто м'яким покаранням.

Законодавець не визначає, якого саме розміру має бути площа лісу, щоб визнавати її *значною* для кваліфікації цього правопорушення. На практиці під цим визначенням розуміють площу низової пожежі від 0,1 га до 3,0 га, однак чітка межа цього поняття нормативно не закріплена. Розглядаючи це питання, необхідно враховувати, що кримінальна відповідальність за аналогічне порушення, передбачена ст. 245 КК України, настає лише у разі пошкодження вогнем *лісового масиву*. Знову ж таки, конкретне визначення «*лісовий масив*» у законодавстві відсутнє, звідки можна дійти висновку, що вищезгадане поняття є оціночним, а відтак, суто суб'єктивним. Відповідно, рішення про віднесення знищення лісу до адміністративного проступку або злочину має прийматись окремо в кожному конкретному випадку з урахуванням усіх обставин події та наслідків» [521, с. 173].

Слід зауважити, що ще наприкінці 2010 р. ВЗ України було прийнято за основу Законопроект № 5171 «Про внесення змін до ст. 245 КК України щодо посилення відповідальності за знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу» [341], яким пропонувалось внести зміни до вказаної статті ККУ, які б передбачали чітке розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за знищення чи пошкодження вогнем лісових масивів. Зокрема, адмінвідповідальність за ч. 2 ст. 77 КУпАП мала наставати за діяння, що призводили до знищення чи пошкодження вогнем лісових масивів на площі до 1 га. У разі ж вигорання лісу понад 1 га винна особа мала притягуватись до кримінальної відповідальності за статтею 245 КК України. На жаль, станом на 05.03.2020 р. ці зміни так і не були прийняті, а зміст ст. 245 КК так і залишається в редакції Закону № 1708 від 05.11.2009 р. [324], не зважаючи на критичну необхідність застосування дієвих превентивних заходів у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах, що суттєво актуалізується з кожним роком. Тож, наразі, на жаль, відповідно чіткого розмежування з приводу притягнення, у контексті досліджуваних правопорушень, до кримінальної та адміністративної

відповідальності так і не відбулось, що і наразі призводить до проблемних питань у застосуванні тієї чи іншої відповідальності та стимулює корупційні прояви серед правоохоронних органах при притягненні винних до відповідальності за порушення ППБВЛУ.

У даному контексті маємо зауважити на той факт, що у науково-практичній літературі майже взагалі відсутня інформація щодо того, що по факту, контрольовані низові пали корисні для екосистеми лісу, оскільки не спричиняють шкоди а, знищуючи лісо-горючі матеріали, попереджують виникнення нових пожеж та, навпаки, стимулюють оновлення екосистеми лісу. Відтак, контрольовані низові пали могли би бути одним із засобів попередження і запобігання виникненню лісових пожеж у цілому. Насправді, справжня загроза полягає у тому, що при низових лісових пожежах виникає велика вірогідність переростання їх у верхові. Зокрема, згідно ППБВЛ України [303], низова ЛП вважається частиною верхової при виникненні останньої.

Разом з тим, поділяємо позицію авторів та низки фахівців щодо доцільності внесення змін до 77 статті КУпАП та 245 ст. КК України в частині урегулювання питання чіткого розмежовування адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення ППБВЛУ, 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*.

Окрім того, оскільки, згідно з Проектом ЗУ про внесення змін до КУпАП та КК України щодо посилення рівня відповідальності за порушення вимог пожежної та техногенної безпеки № 3046 від 10.02.2020 р., пропонується передбачити за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки (ст. 175 КУпАП) відповідальність, зокрема, у вигляді «накладення штрафу на громадян від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб та фізичних осіб-підприємців – від п'ятдесяти до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян», то аналогічною чи, принаймні, не меншою, має бути

і відповідальність за порушення вимог пожежної безпеки в лісах (ст. 77 КУпАП), оскільки і збільшення розміру штрафу саме за цей вид делікту відбулось на початку 2020 р. шляхом прийняття ЗУ «Про внесення змін до КУпАП (щодо посилення відповідальності за порушення пожежної безпеки в лісах)» від 05.02.2020 р.

За твердженням О. Сторчоуса, наразі складність роботи Держлісохорони з порушниками правил пожежної безпеки в лісах полягає в роз'ясненні та переконанні порушника в тому, що вчинений ним проступок тягне за собою адміністративну відповідальність, оскільки більшість звичайних громадян не мають уявлення про визначення пожежонебезпечного періоду, чим передбачено його застосування, які існують правила пожежної безпеки в лісі, і що за невиконання цих правил встановлена певна відповідальність [521].

Офіційна сторінка Держлісагентства називає масові порушення вимог пожежної безпеки з боку населення, які останнім часом лише частішають, причиною понад 98 % ЛП [272]. Разом з тим, задля упередження їх виникнення, на офіційному сайті Держлісагентства України зазначається інформація і щодо міри відповідальності за правопорушення у сфері дотримання пожежної безпеки в лісах України. Так, в одному з повідомлень йдеться: «Один кинутий у лісі непогашений недопалок чи залишене після себе жевріюче вогнище може стати причиною масштабних лісових пожеж. На громадян, які не дотримуються ППБвЛ чекає адмінвідповідальність у вигляді штрафів від 17 до 50 грн. Наголошуємо, що у разі настання значних негативних наслідків, лісопорушники притягуються до кримінальної відповідальності» [65]. Інше повідомлення цього ж сайту, з різницею у декілька днів, з-поміж іншого, зазначає: «Адміністративна відповідальність за порушення правил пожежної безпеки – відповідно до ст. 77-1 КУпАП [165] – накладення штрафу на громадян від 20 до 40 неоподаткованих мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від 70 до 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян» [262].

Насправді, обидва інформаційні повідомлення офіційного джерела дещо перекручують таку чітку інформацію, що визначена нормами вітчизняного кодексу, оскільки: 1) на час появи відповідного повідомлення, відповідний штраф вимірювався у розмірі від 17 до 51 грн. [85, с. 109]; 2) ст. 77-1 КУпАП визначає міру відповідальності за певний вид адміністративного порушення правил пожежної безпеки – «Самовільне випалювання рослинності або її залишків», при тому, що лише 77 стаття КУпАП прописує вид адмінвідповідальності за порушення вимог пожежної безпеки в лісах.

Адміністративна ж відповідальність у виді накладення штрафу на громадян від 20 до 40 неоподаткованих мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від 70 до 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян настає, відповідно до ч. 2 ст. 77-1 КУпАП у випадку випалювання стерні, луків, пасовищ, ділянок із степовою, водно-болотною та іншою природною рослинністю, рослинності або її залишків та опалого листя на землях сільгосппризначення, у смугах відводу автомобільних доріг і залізниць, у парках, інших зелених насадженнях та газонів у населених пунктах без дозволу органів державного контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища або з порушенням умов такого дозволу, а так само невжиття особою, яка одержала дозвіл на випалювання зазначеної рослинності або її залишків та опалого листя, заходів щодо своєчасного їх гасіння – вчинених в межах територій та об'єктів саме *природно-заповідного фонду*. Якщо ж аналогічні діяння не стосуються територій та об'єктів природно-заповідного фонду, в таких випадках, згідно ч. 1 ст. 77-1 КУпАП, вони тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від п'ятдесяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [85, с. 109]. Разом з тим, вважаємо, що заклик до населення оберігати природу та не вчиняти дій, що можуть призвести до лісової пожежі із наведенням суми штрафу у 17-51 грн. за можливе правопорушення навряд чи призведе до дієвої оптимізації у цій сфері та зменшення кількості ЛП.

Таким чином, з метою удосконалення механізму забезпечення пожежної безпеки в лісах, слід, окрім організаційних елементів удосконалити систему відповідних НПА, зокрема, збільшивши розмір штрафу за порушення ППБвЛ та удосконаливши систему контролю та нагляду за спалюванням сухостою тощо, насамперед уздовж доріг та на сільгоспземлях, зважаючи на те, що у приблизно 90% причиною ЛП є саме людська недбалість. Втім, дієвого удосконалення потребує передусім і процедура притягнення до відповідальності за відповідні правопорушення, чого, на жаль, повсякчас і не відбувається. Викривлення ж вище проаналізованої інформації офіційного сайту є недопустимим, на що, зокрема, Держлісагентство України має звернути увагу.

Висновки до розділу 2

1. Результати аналізу адміністративно-правового регулювання відносин у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах свідчать про недосконалість правового поля в реалізації такої важливої державної функції. 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.

Чинне вітчизняне законодавство закріплює цілу систему правових норм щодо реалізації пожежної безпеки в лісах, проте одночасно з цим, їх застосування не позбавлене цілої низки проблем, негативний вплив яких багато в чому підсилюється, зокрема, недостатньою ефективністю контролю у досліджуваній сфері як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях. Окрім того, стрімкий технологічний розвиток, що стосується будь-якої сфери суспільних відносин у цілому, особливо тих, що мають транскордонний характер, вимагає і змін до тих положень нормативно-правових актів, які регламентують ті чи інші технологічні

параметри та характеристики. Зважаючи на певну ригідність процесу внесення змін таких параметрів у систему чинних нормативно-правових актів, останні потребують певної динаміки, перегляду, повсякчасного аналізу фахівців та відповідних змін, особливо у сфері забезпечення пожежної безпеки у лісах, яка цілком залежна від впровадження в ній технологічних інновацій, що, у свою чергу, потребує нормативного регулювання.

Не зважаючи на те, що відповідно до ст. 86 ЛК України, перелік протипожежних та інших заходів, вимоги щодо складання планів цих заходів визначаються ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства, яким нині, на заміну Міністерству аграрної політики та продовольства України, є Міністерство енергетики та захисту довкілля 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 Держкомлісгоспу України – органом, який вже ліквідований близько десяти років. Таким чином, 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, так і з підстав винесення прийняття зазначених правил на більш вищий та більш вагомий міжгалузевий рівень, а саме, ЦОВВ, який наразі формує політику держави у відповідній галузі (лісівничій), – Міністерства енергетики та захисту довкілля України, і ЦОВВ, який нині формує політику держави у відповідній сфері (протипожежній), – Міністерства внутрішніх справ України. Така позиція ґрунтується на аналізі

нещодавно спільно прийнятих галузевих Правил пожежної безпеки на рівні МВС України та інших профільних ЦОВВ.

Окреслено необхідність проведення лісопожежного районування лісового фонду України на підставі аналізу горимості та відповідного нормативного закріплення системи довготривалих протипожежних заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків лісових пожеж. Вже розроблені «Методичні рекомендації з проектування комплексу протипожежних заходів на землях лісогосподарського призначення» тривалий час не затверджуються профільним ЦОВВ у сфері лісового господарства

2. Пожежна безпека забезпечується різними заходами правового, організаційного, економічного, соціального і науково-технічного характеру, спрямованими на боротьбу з пожежами. Відповідно до п. 1.6 Правил пожежної безпеки в лісах України, такими є: 1) планові профілактичні заходи; 2) оперативне виявлення; 3) ліквідація лісових пожеж на території лісового фонду. Відтак, результативність кожного з перелічених щойно заходів залежить від якості виконання попереднього.

Здійснивши аналіз спеціальних НПА та наукової літератури, вважаємо доцільним організаційні засади забезпечення пожежної безпеки в лісах України розглядати через комплексну систему взаємопов'язаних організаційних заходів, які ми, у свою чергу поділяємо на дві групи: 1) попереджувальні безпекові заходи та 2) фактичні безпекові заходи, які, втім, є глибоко пов'язаними один з одним, і не зважаючи на те, що сліднують один за одним, часто є невіддільними або паралельними. Відповідно, до першої групи відносимо: 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) розробка плану гасіння лісової пожежі; 4) гасіння пожеж у лісах.

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

Порядок організації гасіння лісових пожеж на території лісового фонду викладено у Правилах пожежної безпеки в лісах України, Рекомендаціях щодо гасіння лісових та торф'яних пожеж та Порядку організації та застосування авіаційних сил та засобів для гасіння лісових пожеж, затверджених Наказом МВС України від 13 квітня 2017 р. № 311.

Стрімкий розвиток суспільних відносин, і разом з тим впровадження технологічних інновацій, у світовому масштабі «учорашні» технологічні досягнення робить вже застарілими. Відтак, аналіз відповідного роду фахових робіт свідчить про надзвичайну «застарілість», низьку ефективність чи то нерентабельність застосування як оглядових веж так і гелікоптерів задля здійснення спостережних заходів. Тож, ефективнішим є порівняно дешевше використання аерокосмічних знімків. Окрім того, змонтоване новітнє телевізійне

обладнання, дозволяюче оглядати територію на предмет виникнення пожежі на відстані десятків кілометрів, відповідні GPRS-новігатори значно спрощують роботу лісівників та дозволяють швидко локалізувати осередки займання в лісах, що є насправді одним з основних дієвих заходів запобігання та мінімізації негативних наслідків лісових пожеж.

Масштабні ЛП, 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. Слід погодитись із науковцями, які зазначають, що основним недоліком всіх наявних нині НПА є надто загальний підхід та інформація, що дозволяє отримати вкрай узагальнену картину, яка не достатня для прийняття оперативних рішень.

Нині проблемними залишаються питання «протипожежної культури населення». Не розроблено досконалих методів прогнозування настання пожежонебезпечного сезону, які враховували б як метеорологічні, антропогенні, так і природні чинники. Не розроблено адекватних математичних моделей розвитку та поширення лісових пожеж з урахуванням різних факторів. Тож, актуальним є: розробка ефективних «методик протипожежної культури населення»; створення сучасних методів прогнозування настання пожежонебезпечного сезону в лісах на основі комплексного підходу; розроблення сучасної математичної моделі з прогнозування розвитку й поширення лісових пожеж.

Наявність комплексу означених проблем значною мірою зумовлена відсутністю належного нормативно-правового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення, вирішення питань соціального, інформаційного та науково-технічного характеру. Їх гострота вимагає вжиття організаційних та інженерно-технічних заходів з боку державних і самоврядних органів. Особлива увага при цьому повинна приділятися питанням нормативного характеру,

удосконаленню системи попередження, створенню та зміцненню матеріально-технічної бази постійних лісокористувачів.

3. 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 КУпАП: про недоцільність підпорядкування Держлісагенства як Мінагрополітики, як це відбулось наприкінці 2010 року згідно відповідного Указу Президента України, так і Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, яке було реорганізоване шляхом приєднання до нього Мінагрополітики, відповідно до Постанови КМУ від 02 вересня 2019 р., виходячи у тому числі і з того, що стаття 77 КУпАП, яка безпосередньо передбачає відповідальність за порушення правил пожежної безпеки в лісах, розміщена у главі 7 КУпАП «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

статтями 77, 77-1, 175, 183, 188⁸ КУпАП; ч. 1 ст. 245, 270 ККУ; 2) конкретизувати «значну площу», передбачену ч. 2 ст. 77 КУпАП, що зумовлено необхідністю розмежування адміністративної відповідальності з кримінальною, передбаченою аналогічною статтею 245 КК; 3) вилучити з ч. 1 ст. 258 КУпАП, зокрема, статтю 77, оскільки санкція саме цієї статті передбачає наразі більшу мінімальну міру стягнення аніж 3 неоподатковувані мінімуми доходів громадян; 4) ліквідацію такого виду адміністративного стягнення як «попередження» зі ст. 175; 5) внести зміни до п. 7-1 та 10 ч. 2 ст. 255 КУпАП з тим, щоб надати можливість громадським інспекторам сільського господарства та працівникам відомчої, місцевої пожежної охорони та членам добровільних пожежних дружин (команд), 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 статтях 188⁸ та 188¹⁶ КУпАП, якими дублюється по суті один і той же орган, а відтак і відповідальність передбачена цими статтями, пропонуємо статтю 188¹⁶ КУпАП виключити взагалі, а статтю 188⁸ КУпАП – відповідно викласти у редакції, що є найбільш близькою до профільного законодавства та найбільш точно відображає роль та функції означеного ЦОВВ, яким наразі є ДСНС; 7) застосування терміну «законні вимоги посадових осіб» у змісті та назві статті 1888 КУпАП замість: «приписи та постанови посадових осіб»; 8) термін «пожежна охорона», викладений у ч. 1 ст. 183 КУпАП змінити на «аварійно-рятувальні формування» задля приведення до відповідності з нормами чинного законодавства; 9) назву статті 245 ККУ «Знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу» пропонуємо викласти у наступній редакції: «Знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу вогнем чи іншим загально небезпечним способом», з метою: а) конкретизації самого способу знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу, оскільки у самому тілі статті йдеться про такі дії, здійсненні зокрема «вогнем чи іншим загально небезпечним способом»;

б) певного розмежування такого виду злочину від подібних, визначених зокрема статтями: 246 «Незаконна порубка або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу» та 247 ККУ «Порушення законодавства про захист рослин»; 10) частину 1 ст. 245 ККУ викласти новій редакції з метою формування критеріїв (зокрема, у 1 га площі знищеного чи пошкодженого вогнем лісового масиву) для розмежування у питаннях визначення необхідності притягнення до кримінальної відповідальності; 11) доповнити ст. 245 ККУ «приміткою» задля конкретизації «тяжких наслідків», наведених у ч. 2 цієї статті та приведенням до відповідності з іншими аналогічними статтями КК (зокрема, 246 та 270 КК).

РОЗДІЛ 3. ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ У ЛІСАХ УКРАЇНИ

3.1. Система суб'єктів забезпечення пожежної безпеки в лісах України

Як є загальновідомим, «система» являє собою сукупність взаємопов'язаних елементів, що взаємодіючи між собою, утворює нову цілісність, відповідно, з новими ознаками та властивостями.

Усі державні органи мають владні повноваження щодо прийняття НПА та забезпечення їх реалізації, проте, слід підкреслити, що всі вони входять до системи державного механізму та при цьому мають забезпечувати реалізацію завдань та функцій держави, в основі яких – всебічне забезпечення прав, свобод та інтересів людини. Отже, органи законодавчої, виконавчої та судової влади є складовими елементами державного механізму як системного явища. Дані елементи виконують завдання та функції держави – кожен в межах своєї гілки влади, проте їх взаємодія забезпечує ефективне здійснення державним механізмом завдань та функцій держави у цілому [196, с. 19].

Зокрема, А. Р. Рафальським було запропоновано низку ознак системи та її елементів, властивих для органів публічної влади. Так, автором зазначається, що такі характеризуються наступним. «По-перше, є взаємопов'язаними. Так, ВРУ як єдиний орган законодавчої влади приймає закони, які регулюють роботу всіх органів державної влади, є їх нормативним фундаментом, а також основою для подальшого підзаконного нормативного регулювання, що може здійснюватися, наприклад, органами виконавчої влади. У свою чергу, органи виконавчої влади за результатами своєї діяльності можуть акумулювати пропозиції щодо прийняття нових законів або внесення змін до вже діючих законів з метою удосконалення діяльності державного механізму. Органи судової влади забезпечують реалізацію

положень законодавства (як законів, так і підзаконних НПА) шляхом здійснення: 1) загального судочинства та застосування заходів примусу та переконання; 2) конституційного судочинства та проведення офіційного тлумачення законодавства. По-друге, їх дія є активною та цілеспрямованою. Активність діяльності всіх органів державної влади зумовлена, на нашу думку, самою природою державної влади, яку вони здійснюють, а цілеспрямованість – направленістю діяльності усіх державних органів на реалізацію завдань та функцій держави, забезпечення прав, свобод та інтересів особи в державі. Саме реалізація завдань та функцій держави, забезпечення прав, свобод та інтересів особи є головною метою функціонування державного механізму, досягнення якої і зумовлює взаємодію та цілеспрямовану активність всіх елементів цієї системи. По-третє, органи державної влади мають схожі ознаки. Кожен із державних органів має: 1) свою структуру та організаційне наповнення; 2) кожен із них виконує завдання та функції держави; 3) повноваження даних органів по реалізації завдань та функцій держави в певній сфері, що за ними закріплена, а також порядок та способи їх реалізації є нормативно визначеними. По-четверте, органи державної влади взаємодіють не лише між собою (є взаємопов'язаними), але й із зовнішнім середовищем. Прикладом взаємодії цих органів із зовнішнім середовищем є наступне: 1) вивчення реального стану суспільних відносин, що потребують нормативного регулювання та факторів впливу на них (при підготовці та прийнятті законів та підзаконних нормативно-правових актів); 2) здійснення безпосереднього упорядкування суспільних відносин у процесі публічного управління (при здійсненні виконавчої влади); 3) дослідження стану суспільних відносин на предмет відповідності їх чинному законодавству; 4) за необхідності, приведення управління до належного стану шляхом застосування заходів примусу та переконання (при здійсненні судової влади в порядку загального судочинства)» [491, с. 30–31].

У свою чергу, І. А. Куян ознаками такої системи органів визначає множинність суб'єктів, що здійснюють юрисдикційну діяльність, неоднорідність її

елементів (органів) та територіально-галузевий принцип побудови [200]. А Л. В. Мендик зазначає, що до територіальної підсистеми належать органи, що здійснюють адміністративну юрисдикцію в межах будь-якої адміністративно-територіальної одиниці. Галузеву підсистему становлять органи державної виконавчої влади. Таким чином, в діяльності цих органів галузевий принцип поєднується з територіальним [232].

Окрім того, підтримуємо думку, сформовану в розрізі наукового дослідження системи державного механізму, щодо некоректності розподілу елементів системи на головні чи другорядні. «По-перше, діяльність всіх без виключення державних органів спрямована на належну реалізацію завдань та функцій держави; по-друге, визначення головної чи другорядної ролі органу державної влади не вбачається за можливе, оскільки всі вони взаємодіють один з одним, діяльність їх є взаємопов'язаною. Тому, більш коректним, на нашу думку, є не розподіл державних органів в державному механізмі на головні та другорядні, а виокремлення задач, реалізація яких є головними для них як складових елементів системи державного механізму» [196, с. 21]. Так, як зазначає Д. М. Бахрах, «головною задачею органів виконавчої влади є правовиконавча діяльність, тобто виконання діючих законів та інших НПА, а також забезпечення їх виконання всіма суб'єктами права» [20, с. 190].

Публічне регулювання та управління у сфері лісових відносин здійснюється шляхом: формування та визначення основних напрямів державної політики у сфері лісових відносин; визначення законом повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; установлення, відповідно до закону, порядку і правил у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; здійснення державного контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

Важливе значення для забезпечення раціонального використання, відтворення і охорони земель лісового фонду відіграє організація публічного

управління в цій сфері. В основі класифікації органів, що здійснюють публічне управління в даному напрямі, лежить обсяг і характер їх компенсації. Тому прийнято розрізняти органи публічного управління загальної й спеціальної компетенції. Такий самий підхід застосовано нами і до визначення структури системи органів управління у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах. Відтак, систему суб'єктів у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах ми, насамперед, поділяємо на органи загальної і спеціальної компетенції.

Органами публічного управління загальної компетенції виступають органи публічної влади, повноваження яких у сфері організації використання лісів і земель лісового фонду пов'язані з адміністративно-територіальним поділом. Кожний із цих органів у межах наданих йому повноважень здійснює функції управління лісами і землями лісового фонду на всій території України [122, с. 243]. Все ж, державну політику у сфері лісових відносин, в першу чергу, визначає система галузевих органів.

Зокрема, В. П. Печуляк виокремлює три основні типи державних структур, що уособлюють різноманіття її інтересів стосовно лісів: 1) інтереси установ з фіскальними функціями – міністерства фінансів, податкових органів – полягають у забезпеченні зростання фінансових надходжень від лісового сектору до державної казни; 2) органи, що представляють промислові інтереси – міністерство економічного розвитку і торгівлі, міністерство аграрної політики та продовольства – об'єктивно зацікавлені забезпечити промисловість значною кількістю дешевої сировини; 3) органи з питань охорони довкілля мають на меті домогтися дотримання високих екологічних стандартів, передбачених національним законодавством і міжнародно-правовими документами [279, с. 53].

Безперечно такі інтереси життєво важливі для суспільства, тому їх неформально підтримує досить широке коло зацікавлених суб'єктів. Водночас, витримувати загальну рівновагу між зазначеними інтересами щодо лісів – не основне завдання кожного із названих органів. Тому дбати про таку рівновагу

повинен не конкретний орган, а держава, як інституція, у цілому. З адміністративного погляду, цього можна досягнути, розподіливши функції держави в галузі лісового господарства між відповідними державними органами. Особливо якщо це стосується питання забезпечення пожежної безпеки, яке покликане реалізовувати держава в особі як сил цивільного захисту, низки ЦОВВ та територіальних органів виконавчої влади, ОМС, так і ДПО.

Разом з тим, маємо зауважити, що із зазначеного, зокрема, вбачається те, що наділення функціями спрямування та координації діяльності Держлісагенства, як ЦОВВ, що покликаний реалізовувати державну політику у сфері лісового господарства, саме Міністерства аграрної політики та продовольства, а не Міністерства екології та природних ресурсів України (як це було включно з 2019 р.), передбачене чинним законодавством та відповідною галузевою політикою нашої держави, дозволяє сформулювати простий та однозначний висновок, який, зокрема, досить чітко окреслений у дослідженні В. П. Печуляка: «Органи, що представляють промислові інтереси – міністерство економічного розвитку і торгівлі, міністерство аграрної політики та продовольства – об'єктивно зацікавлені забезпечити промисловість значною кількістю дешевої сировини; а органи з питань охорони довкілля мають на меті домогтися дотримання високих екологічних стандартів, передбачених національним законодавством і міжнародно-правовими документами» [279, с. 53].

Аналіз чинного законодавства та вивчення практики організації системи забезпечення пожежної безпеки в лісах в Україні дозволяє з наукових позицій визначити основні групи органів публічної влади та організаційно-правові засади їх діяльності у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах. До таких, зокрема, ми відносимо наступні:

1. Органи загальної компетенції;
2. Органи спеціальної компетенції:
 - 2.1. Органи галузевої компетенції;

2.2. Органи функціональної компетенції.

Слід зауважити, що особливістю виокремленої нами системи органів є їх розгалуженість та доволі широка підвідомчість, відтак, ефективність забезпечення пожежної безпеки в лісах залежить, насамперед, від злагодженої співпраці та ефективної взаємодії означених органів, особливо органів спеціальної компетенції.

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

Окрім того, важливі функції щодо координації та спрямування діяльності органів спеціальної компетенції у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах України належать низці міністерств, а саме: Міністерству аграрної політики та продовольства України, Міністерству внутрішніх справ України та Міністерству екології та природних ресурсів України.

Вагому роль у досліджуваній нами сфері суспільних відносин відіграє і низка інших ЦОВВ, зокрема: Державна екологічна інспекція України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне агентство земельних ресурсів України.

2. До основних органів галузевої компетенції у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах України ми відносимо Державне агентство лісових ресурсів України як ЦОВВ, 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 положення про зазначену службу, здійснює Мінприроди.

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

Відповідно п. 5 Положення про ЄДСЦЗ [387], безпосереднє керівництво діяльністю ЄДСЦЗ здійснює ДСНС. Згідно Додатку 2 до Положення, що визначає перелік ЦОВВ, якими утворюються спеціалізовані служби цивільного захисту, ДСНС, відповідно, у своєму складі утворює протипожежну спеціалізовану службу, яка має відповідні повноваження у досліджуваній нами сфері суспільних відносин.

Загалом, система управління охоплює такі інституції: загального та спеціального державного управління, місцевого самоврядування, громадського управління. Визначення основних напрямів екологічної політики держави є виключною компетенцією ВР України як законодавчого органу. Центральне місце у здійсненні загального керівництва державою у галузі екології та природних ресурсів належить Президентові України як главі держави. КМУ як найвищий орган виконавчої влади спрямовує і координує роботу міністерств та інших ЦОВВ [201].

Організація системи управління у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України, у розрізі побудови системи публічного управління, має три основні зрізи: адміністративно-територіальний, галузевий та функціональний. І саме адміністративно-територіальний зріз, сформований відповідно до адміністративно-територіального устрою, характеризується системою, в якій суб'єктами є інституції різного рівня публічного управління: органи місцевого самоврядування та виконавчої влади – державного та місцевого рівнів, представлені, зокрема, місцевими державними адміністраціями.

Безпосередніх суб'єктів забезпечення пожежної безпеки в лісах визначає галузевий НПА найвищої юридичної сили – ЛК України. Зокрема, ст. 86 ЛК України зазначає, що забезпечення охорони, у тому числі пожежної, лісів

покладається на ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства та ОМС, власників лісів і постійних лісокористувачів. Відтак, відповідно до ст. 88 ЛКУ органи виконавчої влади та ОМС в межах своїх повноважень, визначених зазначеним кодексом, можуть установлювати заборони або обмеження на відвідування лісів населенням, а також проведення певних видів робіт на окремих лісових ділянках на період пожежної небезпеки [211].

Основний підзаконний НПА у питаннях регулювання суспільних відносин щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах України, а саме, ППБвЛТУ пунктами 1.7 та 1.8 [303] покладає обов'язок забезпечення пожежної безпеки в лісах України, гасіння таких пожеж та їх облік на *постійних лісокористувачів*, тобто на державні та комунальні лісогосподарські підприємства, у віданні яких перебувають ліси. Забезпечення пожежної безпеки в лісі покладається на керівників лісогосподарських підприємств та громадян, що ведуть лісове господарство [523, с. 2–3].

Зауважимо, що забезпечення пожежної безпеки в лісах – це цілий комплекс, насамперед організаційно-управлінських заходів, спрямованих на запобігання, профілактику та безпосередньо ліквідацію пожеж у лісових масивах, здійснювану уповноваженими на те суб'єктами. І саме це і визначає ключову відмінність між охороною лісів від пожеж, завданням, покладеним на Держлісагентство, та забезпеченням пожежної безпеки в лісах – наразі вкрай важливою державною функцією, яка покладена на систему державних та самоврядних органів, і яку окреме, навіть, профільне відомство реалізувати самостійно не спроможне.

Зокрема, О. В. Сторчоус у авторському виданні «Лісове законодавство у запитаннях та відповідях» коротко окреслює специфіку таких заходів. «Згідно з п. 3.1.3 Наказу Держкомлісгоспу № 278, протягом пожежонебезпечного періоду забороняється відвідування населенням хвойних насаджень при 5-класі ПН (надзвичайна небезпека) за умовами погоди. З метою запобігання пожежам у спекотний період закон надає право органам виконавчої влади встановлювати

заборону на відвідування всіх лісів на території відповідної області. На підставі п. 8 ч. 1 ст. 31 ЛКУ, обласні адміністрації уповноважені забороняти відвідування лісів населенням і в'їзд до них транспортних засобів у період високої ПН. Іншими словами, обласні адміністрації своїми розпорядженнями можуть забороняти доступ громадян у ліс. Як правило, подібні рішення видаються щороку у червні-серпні, та пов'язані з настанням спекотної погоди. Інформуванням населення про заборону доступу громадян у ліси займаються лісгоспи та обласні управління лісового й мисливського господарства. Зазначаємо, що заборона на відвідування лісу встановлюється при 5-класі (найвищому) ПН. При цьому заборона на відвідування хвойних лісів запроваджується законодавством «автоматично», а на відвідування листяних лісів заборона має бути встановлена відповідним розпорядженням обласної адміністрації» [523, с. 8].

Як вірно визначено О. Я. Лазорем, основним завданням ОМС у галузі екології та природних ресурсів у цілому є вирішення ними публічних справ у межах чинного законодавства України та в інтересах територіальних громад. Ці органи можуть вживати таких соціально-економічних заходів щодо захисту довкілля: політику цін, кредити, штрафи, створення програм, адміністративні санкції тощо. Особливе місце у прийнятті рішень з екологічних питань належить: сільському, селищному та міському головам, які повинні гарантувати здійснення наданих їм повноважень в межах чинного законодавства. Ці посадові особи територіальної громади виконують координуючі, організаційно-розпорядчі та контролюючі функції у досліджуваній сфері. Разом з тим, автор акцентує увагу на тому, що метою екологічної політики ОМС має бути вироблення стратегічних напрямів сталого розвитку територіальних громад за оптимального використання природних ресурсів в умовах здорового довкілля, тобто напрацювання концепцій екологічної політики відповідними радами. Саме від діяльності ОМС, переходу від планів і програм соціально-економічного змісту до програм сталого соціально-економічно-екологічного розвитку залежить: чи перетвориться

природокористування з другорядної сфери на основний компонент розвитку територій. Згідно з вимогами чинного законодавства, ОМС повинні координувати діяльність відповідних спеціально уповноважених державних органів управління у сфері реалізації екологічної політики на території ради. Проведені дослідження вказують на неузгодженість дій органів влади різного рівня компетенцій у цій сфері, однак захист довкілля – комплексна проблема, і вона потребує координації зусиль всіх суб'єктів територіальної громади, їх активної участі у цій важливій справі [201, с. 16].

Важлива роль у формуванні організаційно-правових засад щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах України належить місцевим органам влади: місцевим державним адміністраціям та ОМС, які на своєму рівні приймають НПА, що визначають систему органів, що долучаються до цієї діяльності, їх основні завдання у контексті досліджуваного питання, взаємодію між собою та конкретні терміни. Їх прикладом можуть бути: Програми, якими визначені та реалізовані заходи щодо поліпшення протипожежного захисту об'єктів та населених пунктів області; Комплексний план заходів обласних управлінь та організацій, місцевих органів виконавчої влади щодо протидії масовим пожежам у лісах у весняно-літній період, що затверджується обласною комісією з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій; Відповідні рішення Райдержадміністрацій щодо забезпечення належного рівня пожежної безпеки в лісах та торфовищах; Програми щодо забезпечення проведення роз'яснювальної пожежно-профілактичної роботи за місцем роботи та проживання громадян [298]; Програми запобігання виникнення лісових і торф'яних пожеж та забезпечення їх ефективного гасіння на певний період; Розпорядження державної адміністрації щодо заходів протидії пожежам у природних екосистемах у певній адміністративній одиниці у весняно-літній період [430]; Розпорядження обласної ради щодо заходів з попередження пожеж у населених пунктах, лісових масивах та на сільгоспугіддях [423]; Розпорядження

районної державної адміністрації щодо здійснення заходів з попередження пожеж в населених пунктах, лісових масивах, на сільгоспугіддях і торфовищах [428].

Зокрема, Розпорядження Прилуцької державної адміністрації від 24 квітня 2013 р. № 98 «Про заходи щодо протидії пожежам у природних екосистемах району у весняно-літній період 2013 року», прийняте на виконання вимог «Районної програми запобігання виникнення лісових і торф'яних пожеж та забезпечення їх ефективного гасіння на період 2011-2016 років», затвердженої рішенням сьомої сесії районної ради шостого скликання від 28 вересня 2011 р., визначає, що основною причиною виникнення пожеж з року в рік залишається неконтрольоване випалювання сухої рослинності на сільгоспугіддях, пустищах, уздовж доріг та необережне поводження громадян з відкритим вогнем під час відпочинку. Незадовільний стан протипожежного захисту лісових масивів зумовлюється недостатнім рівнем організаційної роботи щодо запобігання та гасіння пожеж з ОМС, лісокористувачів (ними та природоохоронними органами недостатньо використовуються заходи адміністративного впливу, притягнення до відповідальності осіб, з вини яких виникла лісова пожежа). Цим же рішенням передбачена необхідність: затвердження Комплексного плану заходів ОМС та підприємств і організацій щодо протипожежного захисту лісів, торфовищ і сільгоспугідь Прилуцького району у весняно-літній пожежонебезпечний період 2013 року; утворення районного оперативного штабу для координації дій з організації виконання заходів протидії пожежам у природних екосистемах району; а його керівнику – організації роботи оперативного штабу, у разі ускладнення оперативної обстановки, в цілодобовому режимі, та залучення, в установленому порядку, до роботи оперативного штабу, виконкомів ОМС, керівників структурних підрозділів райдержадміністрації, територіальних представників ЦОВВ, підприємств, установ та організацій [430].

Таким чином, маємо констатувати доволі широку та розгалужену кількість суб'єктів у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах, серед яких: органи

місцевого самоврядування, виконавчої влади, ЗМІ, громадські утворення, підприємства та організації.

Зокрема, на прикладі Комплексного плану заходів органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій щодо протипожежного захисту лісів Прилуцького району у весняно-літній пожежонебезпечний період, з'ясовуємо, що відповідальними за виконання тих чи інших протипожежних заходів визначено *наступних суб'єктів*: Служба цивільного захисту; ДП «Прилуцьке лісове господарство»; міжрайонне управління водного господарства; органи місцевого самоврядування; суб'єкти господарювання; Управління агропромислового розвитку райдержадміністрації; райвідділ управління Держтехногенбезпеки області; виконкоми сільських, селищних рад; Управління МВС України в області; відділ освіти райдержадміністрації; відділ з питань цивільного захисту, взаємодії з правоохоронними органами, оборонної та мобілізаційної роботи апарату райдержадміністрації; редакція місцевої газети; сільгосппідприємства незалежно від форм власності; Районний оперативний штаб; Райдержадміністрація [430].

Окрім того, зміст вище означеного Комплексного плану заходів щодо протипожежного захисту лісів містить перелік чітких заходів, серед яких: 1) *Організаційні заходи*: Розробка та затвердження плану залучення сил і засобів на випадок гасіння великих пожеж у лісових масивах, на торфовищах й сільгоспугіддях; вжиття невідкладних заходів щодо поліпшення взаємодії відомчих протипожежних служб; Укладення угоди з відповідними підприємствами та організаціями щодо залучення сил та засобів для гасіння великих пожеж у лісах та торфовищах; Перегляд та доповнення складу бойових розрахунків добровільних пожежних дружин (команд); закріплення за ними найбільш небезпечних ділянок лісових масивів, приділення особливої уваги місцям масового відпочинку населення; Організація патрулювання пожежонебезпечних ділянок лісових масивів; вжиття заходів щодо забезпечення їх наочними матеріалами по профілактиці

пожеж з причин необережного поводження з вогнем; Вжиття заходів щодо поліпшення взаємодії з правоохоронними органами щодо встановлення осіб, винних у виникненні пожеж у лісах та на сільгоспугіддях й притягнення їх до відповідальності згідно з діючим законодавством; Організація проведення індивідуальної та з допомогою ЗМІ широкої роз'яснювальної роботи серед населення щодо необхідності дотримання ППБвЛУ та дій на випадок виникнення пожежі; інформування населення про надзвичайну пожежонебезпечну ситуацію в лісах, на торф'яниках, надання рекомендацій щодо необхідності дотримання вимог пожежної безпеки в пожежонебезпечний період; Організація та проведення рейдових перевірок стану пожежної безпеки в лісових масивах; 2) *Інженерно-технічні заходи*: Створення чи догляд за мінералізованими смугами, системою протипожежних бар'єрів, каналів, ремонт доріг протипожежного призначення, перевірка стану пожежних водоймищ; Вжиття заходів з ліквідації загрози насамперед в пожежонебезпечних лісових масивах, які прилягають до населених пунктів, доріг, ліній електромереж та місць масового відпочинку населення; Проведення силами сільгосппідприємств обкопування та оборювання хлібних масивів у місцях прилягання до лісу, торф'яників, автомобільних та залізничних шляхів; облаштування мінералізованих смуг, контроль дотримання заборони випалювання стерні; Проведення рекреаційного облаштування території лісових масивів у місцях масового відпочинку населення, встановлення протипожежних аншлагов та шлагбаумів; Визначення базових пунктів концентрації засобів пожежогасіння на випадок виникнення великих лісових пожеж, завершення їх комплектування необхідним протипожежним інвентарем, створення резерву паливо-мастильних та вогнегасних матеріалів; Завершення підготовки технічного обладнання та інвентарю для гасіння пожеж, проведення спільних навчань з працівниками лісових пожежних станцій; 3) *Заходи райдержадміністрації, ОМС*: Розробка і затвердження комплексного плану заходів щодо протипожежного захисту лісів і торфовищ у пожежонебезпечний період; Розробка і затвердження

мобілізаційно-оперативних планів ліквідації лісових пожеж; Проведення постійного моніторингу пожежонебезпечної ситуації, пов'язаної з установленням сухої погоди, та вжиття своєчасних заходів для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій; Приведення в готовність пожежної, спеціальної та іншої техніки сільгоспідприємств для можливого їх залучення до гасіння лісових пожеж; Формування фінансових та матеріально-технічних резервів для гасіння пожеж у лісах, на торфовищах й ліквідації їх негативних наслідків; Заборона випалювання природної рослинності або її залишків; Обмеження доступу населення і транспортних засобів до лісових масивів за винятком спеціальних транспортних засобів лісової охорони та пожежної техніки; Проведення спільних перевірок готовності до пожежонебезпечного періоду лісгосподарських і сільгоспідприємств та відповідної системи сил і засобів до своєчасного виявлення і гасіння пожеж; Проведення спільних тренувань щодо відпрацювання дій органів управління, сил і засобів в умовах виникнення великих пожеж у лісах, на торфовищах і сільгоспугіддях; Уточнення пожежонебезпечних зон поблизу населених пунктів, у місцях традиційного масового відпочинку людей, забезпечення контролю за станом пожежної безпеки на вказаних територіях; Ліквідація несанкціонованих стихійних сміттєзвалищ у лісах, лісозахисних смугах та на прилеглий території; Оперативне та своєчасне інформування керівництва району й області щодо протипожежного стану в природних екосистемах на підзвітній території, наслідків ЛП та вжитих заходів щодо їх ліквідації [430].

КЦЗУ статтею 19 забезпечення ЦЗ покладає на місцеві державні адміністрації, ОМС, що покликані здійснювати керівництво створеними АРС, службами ЦЗ, місцевою й ДПО [166]. Зокрема, у контексті активно впроваджуваної реформи децентралізації з відповідною нормативно-правовою базою (Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333 «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [474]; Постанова КМУ № 200 від 16 березня 2016 р. «Про затвердження

Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад» [407]; ЗУ від 17 липня 2015 р. № 650 «Про місцеве самоврядування в Україні» [434]; ЗУ від 4 вересня 2015 р. № 676 «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [347]; ЗУ від 5 лютого 2015 р. № 156 «Про засади державної регіональної політики» [351]), найбільші зусилля, контроль та відповідальність за рівень забезпечення пожежної безпеки в лісах на місцях, покладається, на нашу думку, на ОМС.

У розрізі проблематики нашого дослідження, якісне впровадження реформи децентралізації, узагальнена мета якої полягає у наданні правового та фінансового інструментарію вирішувати більшість питань громади на місцях обраними представниками, заключається і у забезпеченні достатньої кількості особового складу, укомплектованої техніки, належного правового забезпечення фінансування заходів з організаційно-правового та інженерного комплексу таких щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах України загалом. Зокрема, реформування ОМС спрямоване у тому числі і на підвищення забезпечення цивільної безпеки громадян, побудову ланок територіальних підсистем ЄДСЦЗ на рівні ОТГ. Наразі, в Україні на місцевому рівні існують три ланки на 3-х рівнях адміністративно-територіального устрою [66, с. 284]. Найбільш проблемним з точки зору організації та забезпечення у сфері запобігання та ліквідації наслідків НС є саме первинна ланка, тобто, ОМС.

ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає, що держава має реалізовувати фінансову підтримку ОТГ шляхом надання їм необхідних коштів для формування інфраструктури у відповідності до плану їх соціально-економічного розвитку, які пропорційно розподілятимуться з-поміж ОТГ у відповідності до їх площі та кількості населення. Організація заходів ЦЗ на рівні ОТГ має здійснюватися відповідними підрозділами з ЦЗ у складі виконавчих комітетів рад означених ОТГ. Ефективна робота з управління в ОТГ у сфері ЦЗ має забезпечити безпеку проживання місцевого населення, у тому числі, забезпечуючи

превентивні та фактичні безпекові заходи у досліджуваній нами сфері на території ОТГ.

Серед основних повноважень ОМС нижчого рівня передбачене й «гасіння пожеж». «Охорона ж навколишнього природного середовища» згідно з нормами Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні віднесена до першочергових повноважень ОМС обласного рівня. Так, «Повноваження передаються державою ОМС, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні. Для оптимального розподілу повноважень між ОМС та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити: удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією; визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання ОМС власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень; утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких ОМС з власними виконавчими органами; ефективний державний контроль за дотриманням ОМС вимог Конституції та інших законів України» [474].

Значне місце у сфері захисту довкілля відведене і діяльності громадськості через громадські організації, громадських інспекторів тощо. У чинному законодавстві існує низка положень, які надають їм право брати участь у прийнятті рішень органами влади щодо екологічних питань. Утім, дотепер механізми реалізації цих прав чітко не визначені, що підтверджує декларативність окремих положень нормативно-правових документів [201, с. 16].

Таким чином, на сьогоднішній день 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 і реалізують політику у лісовій галузі, місцеві органи управління (виконавчої влади та місцевого самоврядування), свідома громадськість та добровільні протипожежні формування. Та все ж, визначальним у пошуку являється алгоритм взаємодії та узгодження дій органів та організацій, 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 ефективну їх взаємодію на різних рівнях [73, с. 89].

Вище нами було сформовано та представлено систему органів публічного управління у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України. Безпосередньо означені функції покладені на органи спеціальної компетенції, з-поміж яких ми виділяємо: органи галузевої компетенції та органи функціональної компетенції. Відтак, більш детально функції та повноваження означених органів ми розглянемо в наступних підрозділах нашого дослідження.

Питання становлення ефективної системи органів забезпечення пожежної безпеки в лісах України, насамперед організації їх взаємодії, зважаючи на все ще тривожну ситуацію, пов'язану з недостатнім рівнем їх ефективності та наявних високих ризиках і загрозах, наразі залишається надзвичайно актуальними.

Прагнучи до побудови ефективно-збалансованої системи державних органів, зокрема у досліджуваній нами сфері, одночасно з адміністративною реформою набула оновлення і інституційна складова системи органів влади, які мають повноваження у питаннях формування та реалізації державної політики щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах в Україні. Окрім організаційних засад,

значні зміни торкнулись і функціональних аспектів діяльності відповідної системи державних органів, діяльність яких, як і будь-яких інших, за своєю ідеологією, пов'язана насамперед з реалізацією необхідних державі, тобто, її громадянам, функцій.

Функція держави із забезпечення цивільного захисту нормативно увібрала в себе відповідну функцію щодо реалізації пожежної безпеки загалом та пожежної безпеки в лісах зокрема. Забезпечення реалізації публічної політики у сфері цивільного захисту наразі здійснюється ЄДСЦЗ, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок.

Залишається сподіватись, що відображені нормативні зміни знайдуть достойне практичне відображення та не призведуть, як це часто буває, до ще більш тривалих непорозумінь, пов'язаних зі зміною та оновленням функціональних та інституційних зв'язків, а стануть стійким фундаментом у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

Зауважимо, що забезпечення пожежної безпеки в лісах – це цілий комплекс, насамперед організаційно-управлінських заходів, спрямованих на запобігання, профілактику та безпосередньо ліквідацію пожеж у лісових масивах, здійснювану уповноваженими на те суб'єктами. І саме це і визначає ключову відмінність між охороною лісів від пожеж, завданням, покладеним на Держлісагентство, та забезпеченням пожежної безпеки в лісах – наразі вкрай важливою державною функцією, яка покладена на систему державних та самоврядних органів, і яку окреме, навіть, профільне відомство реалізувати самостійно не спроможне.

3.2. Повноваження органів спеціальної компетенції у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України

Органи спеціальної компетенції у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України ми поділяємо на: 1) органи галузевої компетенції та 2) органи

функціональної компетенції. *До органів галузевої компетенції у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах України, як нами було зазначено у попередньому підрозділі, ми відносимо: 1) Державне агентство лісових ресурсів України як ЦОВВ, який, відповідно положення про зазначений орган, реалізує державну політику у сфері лісового господарства, його структурні підрозділи, зокрема Державну лісову охорону, відповідні органи на місцях; 2) Службу державної охорони природно-заповідного фонду України, управління якою, відповідно положення про зазначену службу, здійснює з кінця 2019 р. Мінекоенерго. До органів функціональної компетенції: 1) підрозділи Державної служби з надзвичайних ситуацій; 2) добровільні протипожежні формування; 3) державну, регіональні та місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій як координаційні органи.*

3.2.1. Органи галузевої компетенції у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України та їх повноваження

Державні інституції відіграють важливу роль у лісовому секторі всіх країн Європи. Це вихідне твердження базується як на всеосяжності завдань, з яким ці інституції мають справу, так і на їхніх величезних ресурсах і значному політичному впливі. Через прагнення скоротити бюджетні витрати і покращити економічні показники діяльності державних інституцій, в більшості європейських країн питання витрат, пов'язаних з діяльністю лісогосподарських організацій, набувають дедалі більшої уваги у дискусіях щодо реформування сектора. Ми цілком поділяємо позицію І. П. Соловія та А. Б. Сможаника, які у своєму дослідженні висловили думку про те, що діяльність державних лісгоспів у сфері використання, охорони і відтворення лісів необхідно оцінювати за її суспільними наслідками, а не лише ресурсами, або випуском продукції. Діяльність лісгоспів охоплює як державні ліси, так і ліси, що перебувають в інших формах власності. У державних

лісах господарство безпосередньо ведуть державні підприємства, тим часом як у приватних або комунальних лісах держава повинна діяти не прямо, а відіграючи роль консультанта та контролера за дотриманням норм. Державні організації використовують адміністративні інструменти, зокрема інформаційні, економічні або регуляторні для забезпечення сталого управління лісами. При цьому можуть застосовуватись різні інструменти до державних та недержавних лісів, однак державні організації відповідальні за всі ліси і можуть бути оцінені за результатами того, як вони забезпечують стале управління лісами у всій країні, що і є основною метою їх діяльності [515, с. 216, 220].

Головним органом публічного адміністрування у діяльності державних лісгоспів являється Держлісагентство, яке є ЦОВВ, діяльність якого донедавна спрямовувалась і координувалась через Міністра агрополітики [379].

Зауважимо, що наразі ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства є, відповідно до Постанови КМУ від 20.10.2019 р. № 879 [342], на заміну Мінагрополітики, Міністерство енергетики та захисту довкілля України (*Мінекоенерго*). Втім, з трьох основних НПА, які безпосередньо стосуються забезпечення пожежної безпеки в лісах, зокрема, тих, що визначають протипожежні та інші заходи, жодний не прийнятий на рівні зазначених міністерств, не зважаючи на те, що відповідно Указу Президента України «Про оптимізацію системи ЦОВВ» ще від 09.12.2010 р. № 1085 [439], Мінагрополітики покликано було спрямовувати та координувати діяльність Держлісагенства, яке було цим же Указом Президента, реорганізоване з Держкомлісгоспу України. А до трьох щойно зазначених основних НПА ми відносимо: Положення про держлісохорону, затверджену Постановою КМУ [382]; Правила пожежної безпеки в лісах України та Положення про лісові пожежні станції, затверджені, відповідно, ще Наказом Держкомлісгоспу України [388] – органом, який вже ліквідований більше восьми років.

Відповідно ч. 5 ст. 86 ЛК України, «забезпечення охорони лісів, у тому числі і від пожеж, покладається на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, та органи місцевого самоврядування, власників лісів і постійних лісокористувачів». Відповідно, охорону лісів від пожеж в Україні здійснюють: Держлісохорона, яка діє у складі ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства (*Держлісагенства*), органу виконавчої влади, АРК з питань лісового господарства та підприємств і організацій, що належать до сфери їх управління; лісова охорона інших постійних лісокористувачів й власників лісів (ст. 89 ЛК України) [211].

Повноваження ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства визначені у ст. 28¹ ЛК України. Відповідно, зазначений центральний орган, окрім іншого: вносить пропозиції щодо формування державної політики; здійснює державний контроль за додержанням профільних НПА; *забезпечує функціонування державної лісової охорони, координує діяльність лісової охорони інших постійних лісокористувачів і власників лісів; координує здійснення заходів з охорони лісів від пожеж та захисту від шкідників і хвороб* [211]. З огляду на зазначений перелік повноважень, стає зрозумілим, що Держлісагентство 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*.

Лісова охорона – це як спеціалізований орган, так і особливий різновид діяльності щодо реалізації цілого комплексу заходів, чи не найважливішими з яких, на нашу думку, являються саме правові. Тож, насамперед лісове законодавство, включаючи необхідні адміністративні норми, врегульовуючи відносини щодо забезпечення охорони лісу, має відображати ефективний механізм правового захисту від негативного впливу на ліси людських, природних, техногенних

факторів тощо [86, с. 16]. Загальновідомо, що ліси – це один із важливіших природних ресурсів, екологічна цінність якого обумовлена не лише і не стільки їх природними функціями, скільки їх слабким та тривалим поновленням. Таким чином, особливого значення набуває створення системи заходів правової охорони лісів [295, с. 140] загалом та удосконалення відповідного нормативного забезпечення.

Державна лісова охорона має статус правоохоронного органу. Порядок діяльності лісової охорони визначається положенням, затвердженим Постановою КМУ від 16 вересня 2009 р. № 976 «Про затвердження Положення про державну лісову охорону». Держлісоохорона, відповідно до Положення, покликана реалізовувати контрольні функції у складі Держлісагентства. Зокрема, до основних її завдань, згідно ст. 4 цього НПА відноситься: «здійснення державного контролю за додержанням вимог лісового та мисливського законодавства; забезпечення охорони лісів від пожеж, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу; запобігання злочинам й адмінправопорушенням у сфері лісового та мисливського господарства» [382]. Такі ж завдання Держлісоохорони визначені і в ЛК України. Зокрема, стаття 90 ЛК України з-поміж основних завдань Держлісоохорони виокремлює «здійснення державного контролю за додержанням лісового законодавства та забезпечення охорони лісів від пожеж» [211].

Отримавши статус правоохоронного органу, працівники Держлісоохорони отримали широке коло повноважень, зокрема: «зупиняти на території лісового фонду транспортні засоби та проводити огляд транспортних засобів, знарядь, добутих деревини та інших продуктів лісу, а також зупиняти на території мисливських угідь транспортні засоби та проводити їх огляд і огляд знарядь полювання, добутої продукції; доставляти особу, яка порушила лісове законодавство або законодавство у галузі мисливського господарства та полювання, в ОВС або в ОМС у разі неможливості встановлення його особи на місці вчинення правопорушення для складення протоколу про

адмінправопорушення; проводити у випадках, встановлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для запобігання порушенням у сфері охорони лісів; складати протоколи та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення у сфері охорони лісів» (п. 7) [382].

При проведенні наземного патрулювання в лісі працівниками держлісоохорони проводиться реєстрація фізичних осіб й транспортних засобів, що перебувають у лісі на момент патрулювання. При реєстрації працівники лісоохорони ознайомлюють відвідувачів із ППБВЛУ, час і місце перебування фіксується в журналі. Порушники ППБВЛУ притягуються до адміністративної відповідальності [569].

Питання діяльності пожежних підрозділів Держлісагентства на найвищому законодавчому рівні визначено у тому числі і КЦЗУ. Зокрема, відповідно ст. 59 цього НПА, пожежна охорона поділяється на *державну, відомчу, місцеву та добровільну*. Ст. 61 КЦЗУ присвячена регламентуванню нормативно-правових основ діяльності відомчої пожежної охорони. Так, ч. 1 цієї статті визначає, що у суб'єктів господарювання, віднесених до сфери управління відповідних ЦОВВ, *утворюються державні пожежно-рятувальні підрозділи для забезпечення відомчої пожежної охорони* [166]. Перелік суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона, визначається КМУ. Зокрема, наразі чинною є Постанова КМУ «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, як: Міноборони, Мінінфраструктури, Мін'юсту, Адміністрації Держприкордонслужби, Держрезерву, Адміністрації Держспецзв'язку, Служби зовнішньої розвідки, є і Держлісагентство [372]. Відповідно, порядок забезпечення відомчої пожежної охорони, права та обов'язки її працівників визначаються положенням про неї, яка затверджується відповідним міністерством на підставі Типового положення про відомчу пожежну охорону.

Саме Типове положення про відомчу пожежну охорону затверджується КМУ. Чинне нині Типове положення про відомчу пожежну охорону затверджене Постановою КМУ від 9 січня 2014 р. № 5 [422].

Втім, окремого положення про відомчу пожежну охорону в структурі Держлісагентства не розроблено. Усі питання забезпечення пожежної безпеки на рівні лісової галузі, у тому числі і відомчої пожежної охорони, закріплені відомчим НПА, а саме, ППБВЛУ. Таким чином, вбачаємо необхідність, на виконання ч. 1 ст. 61 КЦЗУ, Постанови КМУ «Про затвердження переліку суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона» від 5 липня 2013 р. № 397, у розробці та прийнятті *Положення про пожежно-рятувальні підрозділи Держлісагентства*, затвердженого Наказом Мінагрополітики (нині – Міністерство енергетики та захисту довкілля України) на основі Типового положення про відомчу пожежну охорону, затвердженого Постановою КМУ від 9 січня 2014 р. № 5.

Так, п. 2.7 ППБВЛУ регламентує створення «постійними лісокористувачами, з метою запобігання, виявлення і гасіння лісових пожеж, відомчої пожежної охорони, основною структурною одиницею якої є ЛПС. Втім, при недоцільності створення ЛПС в окремих структурних підрозділах постійних лісокористувачів створюються пункти зосередження протипожежного обладнання та інвентарю за нормами забезпечення протипожежним обладнанням та засобами гасіння лісових пожеж структурних підрозділів постійних лісокористувачів, що не мають лісових пожежних станцій. Окрім того, з метою своєчасного прийому, опрацювання і передавання по інстанціях інформації про лісові пожежі у структурних підрозділах постійних лісокористувачів створюються диспетчерські пункти. Відповідно п. 2.9. зазначених Правил, відповідальними за загальне керівництво гасінням лісових пожеж і їх ліквідацію є керівник лісгоспу або особа, яка виконує його обов'язки». КГЛП є старша посадова особа лісової охорони, яка перебуває на пожежі [303].

Пожежно-рятувальні підрозділи, що забезпечують відомчу пожежну охорону та мають виїзну пожежну техніку, залучаються до гасіння пожеж у порядку, встановленому ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ. Пожежно-рятувальні підрозділи, що забезпечують відомчу пожежну охорону, щодо підготовки рятувальників та організації гасіння пожеж керуються актами ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ, а також актами інших міністерств, до сфери управління яких віднесені підрозділи, що забезпечують відомчу пожежну охорону [166]. Відповідно, забезпечення пожежної безпеки в лісах України регламентується НПА, прийнятими насамперед Держлісагентством та ДСНС України, як безпосередніми ЦОВВ, до повноважень яких відноситься відповідна діяльність, так і НПА, прийнятими на рівні профільних міністерств, які координують та спрямовують діяльність зазначених ЦОВВ, а саме, донедавна – Мінагрополітики та МВС України. НПА міністерств з питань підготовки рятувальників пожежно-рятувальних підрозділів, що забезпечують відомчу пожежну охорону та організацію гасіння пожеж погоджуються з ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ [166]. Такими наразі є ДСНС та МВС України, як основний ЦОВВ, який координує та спрямовує діяльність ДСНС.

Згідно п. 2.5 ППБВЛУ, у кожному лісгоспі *розпорядженням керівника повинні бути визначені*: «порядок проходження посадовими особами навчання й перевірки знань з питань пожежної безпеки в лісі, проведення з працівниками інструктажів та занять з виявлення і ліквідації лісових пожеж, а також відповідальні за їх проведення; дії посадових осіб лісової охорони, пожежних команд ЛПС, чергових з охорони лісу від пожеж, спостерігачів-пожежників (сезонних), резервних пожежних команд з робітників і службовців лісгоспів, резервних пожежних команд підприємств і організацій, що розташовані або проводять роботи в лісі, служби зв'язку у разі виявлення й розповсюдження лісової пожежі, а також переходу її в стан із непередбаченими наслідками; *порядок*

скликання членів добровільної пожежної дружини та відповідальних посадових осіб у разі виникнення ЛП, виклику вночі, у вихідні і святкові дні. Працівники лісгоспу мають бути ознайомлені з цими вимогами на інструктажах, під час проходження пожежно-технічного мінімуму. Витяги з основними положеннями розпорядження слід вивішувати у спеціально відведених для цього місцях. Окрім того, особи, діяльність яких потребує більш глибоких знань з питань пожежної безпеки та навичок на випадок виникнення лісових пожеж (майстри лісу, лісівники, члени пожежних команд), проходять спеціальне навчання, інструктажі та перевірку знань з пожежної безпеки за *Програмою навчання з питань пожежної безпеки, яка розробляється у лісгоспах і затверджується їх керівниками*. Організація своєчасного і якісного проведення спеціального навчання, інструктажів та перевірки знань з питань пожежної безпеки на території лісового фонду покладається на керівника лісгоспу, а в структурних підрозділах – на керівника відповідного підрозділу. Допуск до роботи осіб, які не пройшли спеціального навчання, інструктажу і перевірку знань з питань пожежної безпеки, забороняється» [303].

Разом з тим, слід зауважити, що ППБВЛУ [303] повсякчас посилаються на вже не чинні НПА. Зокрема, пункти 1.2; 1.9; 1.10; 2.2; 2.7; 2.10 посилаються на Закон України «Про пожежну безпеку» [451], який втратив чинність ще 1 липня 2013 р.; пункти 2.2; 2.6 – мають посилання на наказ МНС України від 29 вересня 2003 р. № 368 «Про затвердження Типового положення про інструктажі, спеціальне навчання та перевірку знань з питань пожежної безпеки на підприємствах, в установах та організаціях України» [423].

Отже, з метою запобігання виникненню пожеж у лісах створена і функціонує відомча пожежна охорона, основою якої є ЛПС. Для прикладу, як зазначається у щорічному звіті Держлісагентства, в 2016 році охорону лісів від пожеж забезпечували 307 державних лісгоспів, у складі яких функціонувало понад 1,7 тис. лісництв та 271 ЛПС, що укомплектовані особовим складом і пожежною технікою

для профілактики й гасіння ЛП. Чисельність *відомчої пожежної охорони* складала на кінець 2016 року 9 545 чоловік, у тому числі постійних 899 чоловік та 8 648 чоловік *добровільно-пожежних дружин*. Наприкінці 2016 року в лісах була створена мережа з 482 пожежно-спостережних веж, із них – 312 обладнаних сучасними телевізійними системами спостереження. На оснащенні знаходились: 641 пожежний автомобіль, 132 лісопожежних модулі на шасі, понад 1,7 тис. тракторів з ґрунтообробним обладнанням, 982 мотопомпи, 8,7 тис. ранцевих лісових обприскувачів та інші технічні засоби [10, с. 212]. Окрім того, у 2016 році у підвідомчих лісах влаштовано 57 км протипожежних розривів, заслонів і бар'єрів та 57,3 тис. км мінералізованих смуг, проведено догляд за ними протяжністю 240 тис. км. Перекрито 13,9 тис. непланових лісових доріг, встановлено 13,4 тис. білбордів, плакатів і аншлаґів, організовано близько 6,3 тис. виступів у засобах масової інформації. Під час проведення профілактичних рейдів у лісах притягнуто до відповідальності за порушення ППБвЛУ 2 743 людини [10, с. 212].

Втім, необхідним вбачаємо зауважити, що найбільш гостро проблема ефективного забезпечення пожежної безпеки в лісах відчувається у південно-східних областях нашої держави, позаяк саме ці області відчують гостру нестачу у матеріальних ресурсах, особливо на забезпечення охорони лісів, про що і незалежні фахівці, і працівники лісівничої галузі наголошують повсякчас.

В аналітичному огляді стану техногенної та природної безпеки в Україні за останні роки у розрізі проблемних питань забезпечення пожежної безпеки у лісах та ліквідації ЛП так само наголошується увага на цих же аспектах. Зокрема, експертами зазначається, що у 2016 році до видаткової частини Держбюджету України не включено фінансування державних лісгоспів південно-східного регіону. Відтак, відсутність державної підтримки лісової галузі як у 2016 р., так і в інших роках, зумовила катастрофічне погіршення економічних показників у лісгоспах Півдня та Сходу України, що практично доведені до банкрутства. Ліси цих регіонів найбільш вразливі до виникнення лісових пожеж. Відсутність фінансування

призвела до масового звільнення працівників лісгоспів. «В окремих підприємствах залишилося по одному водію на кілька пожежних автомобілів» Особлива увага даного аналітичного щорічного дослідження звернена на неможливість здійснення, в межах Держлісагентства, попереджувальних протипожежних заходів в лісах, що значно підвищує ризики виникнення та неможливості вчасного гасіння лісових пожеж саме через нестачу матеріальних ресурсів. Втім, особливо прикорм є те, що подібний стан фінансування характерний не лише для 2016 та 2017 років. І якщо лісові господарства центральної та західної України спроможні забезпечувати охоронні функції за власний рахунок, то лісгоспи східних та південних областей нашої країни цього зробити не в силах. Відтак, відсутність повноцінного фінансування для таких суб'єктів лісівничої галузі є на сьогодні фатальною. Зокрема, як зазначено в аналітичному звіті, через відсутність фінансування немає змоги здійснювати попереджувальні протипожежні заходи в лісах, що підвищило ризик виникнення ЛП, осередків шкідників та хвороб лісу, що можуть призвести до НС. Головною проблемою була й залишається відсутність фінансування за рахунок державного бюджету на придбання протипожежної техніки і засобів пожежогасіння, особливо для південних та східних областей, де відсутні кошти від здійснення господарської діяльності. «Відповідно до пункту 8 протокового рішення № 4 засідання Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій від 15.06.2015 р. придбання пожежних автомобілів і спеціалізованих засобів пожежогасіння у 2016 році проводилося за рахунок коштів від здійснення господарської діяльності державними лісгосподарськими підприємствами» [10, с. 212–213].

У зв'язку з відсутністю фінансування на 2016 рік за бюджетною програмою «Ведення лісового і мисливського господарства, охорона і захист лісів в лісовому фонді» та відповідно до ЗУ «Про Державний бюджет України на 2016 рік», Держлісагентством видано Наказ від 29.04.2016 р. № 222 «Про припинення ДП «Українська державна база авіаційної охорони лісів» та затвердження складу

Комісії з припинення», згідно якого ДП «Укравіабаза» припинила свою діяльність шляхом реорганізації, а саме – приєднання до ДП «Лісогосподарський інноваційно-аналітичний центр». З цієї причини тендери для проведення авіаційних робіт не проводились, авіаційне патрулювання лісів Держлісагентства в 2016 році не здійснювалось. Екіпажі повітряних суден у 2016 році до повітряного моніторингу та гасіння лісових пожеж на землях лісогосподарського призначення не залучалися. В серпні 2016 року диспетчери Центрального диспетчерського пункту ДП «Укравіабаза» були звільнені та переведені до Аналітичного відділу лісових пожеж ДП «Лісогосподарський інноваційно-аналітичний центр». Слід зауважити, що фінансування з державного бюджету авіаційної охорони лісів у 2017 році також не було передбачене [10, с. 213].

Наказ Держкомлісгоспу України від 28.12.2005 р. № 526, яким затверджене Положення про ЛПС, регламентує комплектування їх пожежними командами. Так, при кожній ЛПС організовується пожежна команда, структура та чисельність якої залежить від числа лісопожежних бригад, що входять до її складу. «Кожна бригада, у разі потреби, має самостійно гасити окремі ЛП. Посади бригадира вводяться до складу команди ЛПС з кількістю лісопожежних бригад дві та більше. Керівництво діяльністю ЛПС-1 та ЛПС-2 покладається наказом керівника постійного лісокористувача на одного з інженерно-технічних працівників лісництва, що мають відповідну фахову підготовку і досвід щодо гасіння ЛП без та із звільненням від виконання інших обов'язків відповідно. До команди ЛПС зараховуються особи, які досягли 18-річного віку та за станом здоров'я можуть виконувати покладені на них завдання. Водії пожежних автомобілів та їх бойова обслуга, мотористи катерів і мотопомп зараховуються до складу команд ЛПС на постійній основі. Бригадири лісопожежних бригад призначаються зі складу постійних працівників постійного лісокористувача і залучаються до гасіння ЛП як члени добровільної пожежної дружини. Робітники до лісопожежних бригад можуть прийматися на сезонну роботу або залучаються до гасіння пожеж як члени добровільної пожежної

дружини постійного лісокористувача. Перед початком пожежонебезпечного періоду, за планом, що затверджується постійним лісокористувачем, з командами ЛПС у польових умовах проводяться навчання з тактики і техніки гасіння ЛП [388].

Втім, система хронічного «недофінансування» лісгоспів південного регіону, де ЛП виникають найчастіше, не дозволяє утримувати відповідний штат «лісівників-пожежників» (робітників лісопожежних бригад) на постійній основі, як це дозволяє (не вимагає) законодавство. Відтак, найгостріша проблема лісів та й у цілому екосистеми залишається актуальною та не знаходить свого вирішення в системі організаційно-правових координат адміністративного регулювання правовідносин лісової галузі. Таким чином, аналіз відомчого законодавства у лісовій галузі щодо забезпечення вимог пожежної безпеки дозволяє сформулювати висновок про регламентування наявності посад «лісівників-пожежників» переважно на громадських засадах.

Окрім того, наразі досить важливим проблемним аспектом являється наявність у нормах, що регламентують основи діяльності Держлісохорони, зокрема ЛК України та відповідного Положення, наявності «наглядової» складової, як такої, що, згідно чинного законодавства, притаманна лише прокурорській та «держінспекційній» діяльності, до якої, відповідно даних НПА, не належить Держлісохорона. Зокрема, ч. 12 ст. 7 Положення про Держлісохорону, серед низки повноважень посадових осіб цього органу, виділяє таке як: «безперешкодне відвідування території і приміщення юридичних осіб, які провадять діяльність, пов'язану з добуванням, зберіганням або переробленням деревини та інших продуктів лісу, з метою здійснення *нагляду* за законністю їх використання» [382]. Тож, вважаємо юридично некоректним використання у даному контексті ч. 12 ст. 7 Положення про Держлісохорону поняття «нагляд» та доцільним замінити його на «контроль».

Ми підтримуємо точку зору тих науковців, які стверджують про необхідність теоретико-наукового та нормативного розмежування цих категорій. Зокрема, у

академічному виданні ще десятирічної давності йдеться про те, що і сам законодавець не чітко усвідомлює різницю між цими двома видами діяльності державних органів [40, с. 458]. Зокрема, автор посилається на подібний досвід у законодавстві Російської Федерації. Все ж, принагідно нагадаємо, що нинішня вітчизняна система органів виконавчої влади отримала своє організаційно-правове відображення через адмінреформу, яка переважно імплементує відповідні засадничі основи такої правової системи саме цієї держави (зокрема, див. *Указ Президента РФ від 9 березня 2004 р. № 314* [260]).

Оскільки подібна «мішанина» з термінами ускладнює розуміння законодавства, роботу з удосконалення контрольної та наглядової діяльності, підготовку фахівців тощо, доцільним є законодавче вирішення цього питання. Уявляється, що контролюючими органами закон має визначити всі державні інспекції та служби, інші органи (органи законодавчої, виконавчої, судової влади, органи місцевого самоврядування), у котрих наявні такі повноваження, як право втручатися в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів: припиняти або обмежувати їх діяльність, відсторонювати від роботи певних осіб, забороняти рух транспорту тощо, та самотійно притягати винних до правової відповідальності. Це, як уже згадувалось, не виключає можливості з боку деяких з них в окремих випадках, обумовлених законодавством, мати «неповні» контрольні повноваження [40, с. 458].

Ми солідарні з думкою науковців, які вважають необхідним впорядкувати назви контролюючих органів, тобто розібратися, де «інспекції», а де «служби», у чому полягає різниця між ними, адже схожі (за завданнями та формами контрольної діяльності) контрольні повноваження мають і інші державні органи, у назві яких відсутнє слово «інспекція» або «служба». Це – адміністративні комісії, органи повітряного транспорту, органи рибоохорони тощо [40, с. 458]. Сюди ж цілком правомірно слід віднести і Держлісохорону. Зокрема, ці ж самі аспекти нами було детально проаналізовано на прикладі Держпродспоживслужби [196], яка

була утворена у вересні 2014 на базі Державної ветеринарної та фітосанітарної служби і приєднанням до Служби, що утворилася, Державної інспекції з питань захисту прав споживачів і Державної санітарно-епідеміологічної служби [440; 384]. Не зважаючи на те, що даний ЦОВВ має назву «служба», основні функції якої зосереджені на наданні адміністративних послуг, по факту всі функції Держпродспоживслужби, по суті, зводяться до контрольно-наглядових, тобто – інспекційних.

Ми повністю солідарні з думкою, що наглядові функції з боку держави, за своєю суттю та значенням, залишаються тільки за прокуратурою, яка не має права втручатися в оперативну діяльність піднаглядних їй органів або посадових осіб цих органів та не може самотійно притягати винних до правової відповідальності. Інші органи, незважаючи на їхню назву, здійснюють контроль – повний або «урізаний» (неповний), – але не нагляд. Доводячи вищевикладене, дається чітке та зрозуміле розмежування цих науково-практичних категорій: «Контроль – сукупність дій зі спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; застосування заходів попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольному об'єкту у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, які сприяють порушенню вимог правових норм; вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності. Натомість нагляд – це аналіз стану додержання законності і дисципліни у відповідних суспільних відносинах, який здійснюється прокуратурою із застосуванням наданих їй законом засобів і форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність відповідного піднаглядного об'єкта» [40, с. 459].

Таким чином, повністю погоджуючись із думкою провідних вчених, до того ж, зважаючи ще й на те, що у чинному законодавстві відсутнє визначення статусу Держлісохорони, пропонуємо внести доповнення, зокрема до ЛК України та

Положення про Держлісохорону, передбачивши, зокрема, наступні зміни. У статті 1 Положення про Держлісохорону – замість нинішнього тексту: «Державна лісова охорона діє у складі Держлісагентства, Республіканського комітету АРК з питань лісового й мисливського господарства, обласних управлінь лісового та мисливського господарства і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держлісагентства. Держлісохорона має статус правоохоронного органу» – наступний: «Державна лісова охорона – *державний орган (підрозділ), що має статус правоохоронного та діє у складі Держлісагентства, Республіканського комітету АРК з питань лісового і мисливського господарства, обласних управлінь лісового та мисливського господарства і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держлісагентства*».

Втім, нині як у науковому середовищі, так і у експертних колах, широко і цілком обґрунтовано дискутується питання щодо доцільності позбавлення органів Держлісагентства повноважень державного контролю у сфері дотримання лісового та іншого природоохоронного законодавства.

Нині, на рівні закону окремо є регламентованими питання реалізації контрольних повноважень за охороною лісів (Глава 17 ЛК України «Контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів») [211]. Окрім того, законодавчо визначеними є два види відповідного контролю: державний та громадський. Зокрема, передбачено, що: «1) Державний контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів здійснюється КМУ; ЦОВВ, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (наразі – це Держекоінспекція України [453]); ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства (наразі – це Держлісагентство України [379]); органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань лісового господарства та з питань охорони навколишнього природного середовища; іншими органами виконавчої влади у

межах повноважень, визначених законом (ст. 94 ЛК України); 2) Громадський контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів здійснюється громадськими інспекторами охорони навколишнього природного середовища» (ч. 1 ст. 95 ЛК України) [211].

Таким чином, законодавцем визначена ціла система, зокрема, державних органів, які уповноважені на здійснення державного контролю за охороною лісів в Україні. На вищому та центральному рівні системи органів виконавчої влади такими є: КМУ, Держекоінспекція та Держлісагентство України. Разом з тим, дублювання та розпорошення відповідних повноважень між різними органами, їх рівнями та наділення Держлісагентства та органів й служб, які йому підпорядковуються, контрольними повноваженнями щодо діяльності, яку ж самі мають реалізовувати, не додає ефективності реалізації охоронних функцій в лісах, а насамперед призводить до непорозумінь та протистоянь між різними органами та створює підвищені ризики для корупційних діянь. Окрім того, надання контролюючих повноважень у сфері лісокористування у цілому саме Держлісохороні, яка діє у складі лісгоспів, що відносяться до суб'єктів підприємницької діяльності та створені з метою отримання прибутку, прямо суперечить ст. 1 ЗУ «Про основні засади державного (нагляду) контролю в господарській діяльності» [446], яка зазначає, що відповідна контролююча діяльність не може здійснюватися самими суб'єктами господарювання. «Тому посадові особи Держлісохорони не вправі перевіряти інших суб'єктів господарювання та надавати їм письмові вимоги щодо виконання певних дій. З огляду на вищевикладене, застосування ст. 188-5 КУпАП посадовцями Держлісохорони не має правових підстав. Це зумовлює вилучення цієї статті із кола повноважень посадовців лісового господарства щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Але нині залишається прогалина щодо ефективної реалізації посадовцями лісової охорони наданих повноважень при охороні лісів від пожеж та низки інших правопорушень [527]. Йдеться, зокрема,

про юрисдикційні повноваження щодо ст. 77-1 КУпАП «Самовільне випалювання рослинності або її залишків», де, відповідно до статті 242-1 КУпАП «ЦОВВ, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів», розглядати справи уповноважені лише працівники Держекоінспекції України. Згідно ж статті 241 КУпАП «ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства», працівники лісового господарства позбавлені таких функцій, цілком, на нашу думку, не виправдано.

На подібні колізії звертають увагу наукове та експертне середовище. Зокрема, Олегом Сторчоусом зазначається, що наразі основний контроль за охороною довкілля в Україні виконує спеціально уповноважений орган – Держекоінспекція України, яка, відповідно до ст. 29-2 ЛК України, наділена правом здійснювати державний нагляд (контроль) за дотриманням вимог природоохоронного законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів. За підсумками заходів органи екологічного контролю видають обов’язкові для виконання приписи. При цьому коло питань, які перевіряє Держекоінспекція, аналогічне тим, які мають відстежувати підрозділи Держлісагентства під час виконання функції державного контролю. Отже, має місце недоцільне дублювання органами Держлісагентства контролюючих повноважень у лісовому господарстві. Окрім того, ст. 90 Лісового кодексу України, Держлісохорона також наділена повноваженнями зі здійснення державного контролю за додержанням лісового законодавства [527].

Тож, пропонуємо внести зміни до КУпАП з тим, щоб у переліку статей, щодо яких ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, мав право розглядати справи про адмправопорушення, передбачити і статтю 77-1 КУпАП. Зокрема, пропонуємо внести зміни до ч. 1 ст. 241 КУпАП, виклавши її у такій редакції: «ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового

господарства розглядає справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 49, 63-70, 73, 75, 77, 77-1, 188-5 цього Кодексу».

Окрім того, провідним вітчизняним експертом у сфері лісових відносин звернена увага і на деякі колізії у законодавстві щодо визначення кола посадових осіб з юрисдикційними повноваженнями у сфері лісових відносин. Зокрема, ЗУ № 5462 від 16.10.2012 року [325] внесено зміни до 80 законів та 6 кодексів. Зазнала змін і стаття 241 КУпАПУ, яка визначає посадових осіб лісового господарства, що уповноважені розглядати справи про адмінправопорушення, передбачені статтями 49, 63-70, 73, 75, 77, 188-5 КУпАП. «Прийнята редакція статті свідчить, що коло посадовців, які уповноважені розглядати справи, істотно зменшилось. Так, серед вказаного переліку відсутні керівники держлісгоспів, всі посадові особи територіальних органів лісового господарства та навіть начальник (із своїми заступниками) відділу охорони та захисту лісів ЦОВВ. Як вказано вище, законодавець вирішив дозволити всім старшим інженерам та звичайним інженерам лісгоспів розглядати справи про лісопорушення. Нагадаємо, що раніше це могли робити тільки старші інженери та інженери з охорони і захисту лісу. У розрізі зазначеного, слід звернути увагу, що начальники відділів з охорони і захисту лісу держлісгоспів не мали і зараз не мають права складати протоколи і виносити постанови, хоча це дозволяється їх підлеглим – інженерам з охорони і захисту лісу». Все ж слід зважити на норми Положення про держлісохорону [382], яке наділяє посадових осіб Держлісохорони повноваженнями складати протоколи та розглядати справи про адмінпорушення. Перелік посад додатку до згаданого Положення передбачає, що до Держлісохорони відносяться тільки дві категорії інженерів: відділів лісового господарства та охорони і захисту лісу» [526].

Таким чином, законодавство закріплює цілу систему правових норм щодо реалізації охоронних функцій по відношенню до вітчизняних лісів, проте одночасно з цим, їх застосування не позбавлене певних проблем, негативний вплив чого на регулювання лісових відносин багато в чому підсилюється, зокрема,

недостатньою ефективністю лісового контролю як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях, пов'язаному насамперед із системою побудови органів управління у сфері лісових відносин.

Здійснюючи аналіз правомірності та доцільності досліджуваної нами діяльності у сфері лісових відносин, з'ясовуємо, що контролюючими повноваженнями наділені посадові особи, основна функція яких зосереджена саме на реалізації державної політики у цій же сфері та виконанні НПА, прийнятих іншими уповноваженими суб'єктами публічної влади. Так, до посадових осіб Держлісоохорони належать посадові особи Держлісагентства, Автономної Республіки Крим з питань лісового і мисливського господарства, обласних управлінь лісового та мисливського господарства й організацій, що належать до сфери управління Держлісагентства (ст. 5 Положення про Держлісоохорону) [382]. Окрім того, діяльність Держлісоохорони юрисдикційно до кінця 2019 р. залежала від рішень Мінагрополітики – ЦОВВ, який, відповідно до Указу Президента України № 1085 від 10 грудня 2010 р. [439], а пізніше – однойменної Постанови КМУ [440], спрямовував та координував діяльність Держлісагентства. Усе щойно зазначене яскраво свідчить про пряму залежність відповідного органу контролю від профільних виконавчих органів, і як результат – негативно впливає на ефективність реалізації контрольно-наглядових функцій у контексті ефективності здійснення публічного управління загалом [74, с. 182].

Виходячи з оцінок низки фахівців, підвищити ефективність державної лісової охорони лише за рахунок змін до лісового законодавства неможливо – дія норм, встановлюючих ідеальні з позиції правової регуляції моделі поведінки, нерідко нівелюється їх нерезультативним виконанням. Саме ефективно функціонуюча система лісової охорони, що складається з державного та територіального лісового контролю, покликана забезпечити належний рівень захисту лісів [563, с. 11].

Разом з тим, удосконалення норм лише у площині лісового законодавства замало, необхідність постає насамперед у комплексному реформуванні системи

публічного управління, організаційної побудови самих профільних органів, їх функцій, відповідних повноважень ОМС тощо, органів контролю у лісовій галузі, зокрема не лише щодо забезпечення збалансованого розмежування наявних повноважень між ними, а але і можливо побудови принципово нової моделі органів контролю у сфері лісових відносин як на державному, так і місцевому рівнях. Зокрема, Н. І. Хлуднєва, щоправда в реаліях функціонування лісової галузі Російської Федерації, пропонує «з метою створення стійко функціонуючої системи держлісоохорони створити самостійний федеральний орган виконавчої влади, уповноважений на реалізацію державного лісового нагляду (контролю), котрий буде повністю незалежним від органів державної влади, організуючих використання лісів» [563, с. 11]. До речі, лісова галузь та профільна система органів публічного управління у сусідній державі вже доволі тривалий час знаходиться на етапі «постійного» реформування [260]. З позицією автора маємо повністю погодитись, оскільки будь-які прояви контрольних повноважень можуть бути зведені до мінімуму лишень на основі відомчої підпорядкованості. Як в наукових, так і в експертних колах вже тривалий час точаться дискусії з приводу необхідності виведення державних органів контролю (нагляду) з юрисдикції (підпорядкування) вищих органів однієї й тієї ж галузі (сфери), оскільки лише так можна мінімізувати потужний корупційний фактор.

Разом з тим, маємо зазначити, що наразі, Держекоінспекція України все ще є ЦОВВ, що реалізує важливі державні функції із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, діяльність якого донедавна спрямовувалась й координувалась КМУ через Міністерство екології та природних ресурсів України [453] (*наразі – через Міністра енергетики та захисту довкілля України*). Зазначене несе у собі і позитивний, і негативний аспект. Позитивний – пов'язаний, насамперед, із зменшенням корупційного тиску безпосередньо у сфері лісових відносин, оскільки відсутнє підпорядкування та

залежність ЦОВВ у сфері лісових відносин – Держлісагентства та Держекоінспекції. Негативний – на нашу думку, передусім стосується побудови системи органів реалізації державної влади загалом, оскільки при нещодавній моделі наявним було юрисдикційне підпорядкування Держекоінспекції іншому міністерству – екології та природних ресурсів України; а Держлісагентства – аграрної політики та продовольства України [439].

Зокрема, щодо недоцільності підпорядкування державних інспекційних органів безпосередньо органам виконавчої влади вже тривалий час точаться наукові дискусії. Окрім того, побудова управлінської моделі низки інших держав свідчить про більшу ефективність системи публічного управління, в якій інспекційні органи підпорядковуються чи то органу законодавчої влади, чи то безпосередньо вищій посадовій особі усієї виконавчої влади чи взагалі виведені в окрему юрисдикцію.

Втім, зважаючи на суттєвий євроінтеграційний поступ, який здійснила наша держава протягом останніх років у різних сферах, де не є винятком і природоохоронна у цілому, вітчизняна нормативно-правова система поповнилась важливими та вкрай актуальними нині нормативно-правовими актами і щодо питань реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, які теоретично вирішують сьогодишню проблематику дублювання та розпорошення контрольних повноважень у досліджуваній нами сфері суспільних відносин.

Недосконалість існуючої системи організації нагляду (контролю) за додержанням вимог природоохоронного законодавства визнана і нормотворцем, ним же окреслені основні чинники такого стану, зокрема, і те, що «наглядові (контрольні) функції дублюються ЦОВВ, відсутній єдиний підхід до виконання функцій» [475].

Нині прийнято низку НПА щодо реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища у цілому,

які включають і реалізацію зазначених функцій у лісовій галузі. Станом на кінець 2018 р. такими є: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 р. № 616 «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» [475], Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду» від 21.11.2017 р. № 381 [348] та Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2018 р. № 353 «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» [374]. Разом з тим, зазначеним указом передбачається необхідність розробки нормативно-правових актів з метою урегулювання окреслених питань з визначенням чітких термінів.

Базовим, висхідним НПА щодо реалізації реформи у сфері забезпечення контролюючих функцій щодо охорони навколишнього природного середовища, прийнятим до того ж, на підтвердження євроінтеграційних устремлінь нашої держави є Розпорядження КМУ від 31.05.2017 р. № 616 «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища». Дане Розпорядження передбачає реалізацію положень програмних документів щодо реформування системи державного нагляду (контролю) та утворення єдиного інтегрованого державного органу природоохоронного моніторингу та нагляду (контролю), а саме, Державної природоохоронної служби та ліквідацію Держекоінспекції [475].

До органів галузевої компетенції у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах України, як нами було зазначено вище, ми відносимо і Службу державної охорони природно-заповідного фонду України, управління якою, відповідно положення про зазначену службу, здійснює Мінприроди.

Нещодавно прийнятим Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду» від 21.11.2017 р. № 381 передбачено необхідність вжиття заходів щодо посилення охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду, у тому числі шляхом покращення матеріально-технічного забезпечення служб державної охорони природно-заповідного фонду України (далі – ПЗФУ) [348]. А 14 липня 2000 р. була затверджена Постанова КМУ № 1127 «Про службу державної охорони природно-заповідного фонду України» [466], яка розроблена відповідно до статті 60 та у цілому на виконання норм ЗУ «Про природно-заповідний фонд України» [459].

Маємо зауважити, що зазначена Постанова КМУ зловживає нікчемними термінами та посиланнями. Так, ще у вступній частині даного НПА, а саме, у абзаці другому пункту 2 йдеться про те, що: «Установити, що працівники служби державної охорони природно-заповідного фонду України, території та об'єкти якого належать до сфери управління *Державного комітету лісового господарства*, забезпечуються форменим одягом встановленого зразка...» [466], ЦОВВ, який вже ліквідовано досить тривалий час.

Пункт 1 Положення про службу державної охорони ПЗФУ визначає, що: «Служба державної охорони ПЗФУ забезпечує охорону та збереження природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення, а також регіональних ландшафтних парків» [466], серед яких чільне місце займають і території лісового фонду нашої держави, забезпечення пожежної безпеки на яких, здійснює відповідно не Держлісохорона Держлісагентства України, а Служба держохорони ПЗФУ. Виходячи саме із такого розуміння нами і здійснюється аналіз діяльності, зокрема зазначеного суб'єкта та деяких правових особливостей охорони територій лісового

фонду, на яких, у тому числі, Служба держохорони ПЗФУ покликана реалізовувати свої безпосередні функції.

Разом з тим, здійснюючи лише початок аналізу Положення про службу держохорони ПЗФУ, маємо низку пропозицій, які, на наш погляд, мали б оптимізувати нормативні основи діяльності зазначеного органу. Зокрема, подібно вже запропонованим нами попередньо аналогічним пропозиціям і з тих самих міркувань, вважаємо доцільним внести зміни до пункту 1 та 3 Положення про службу держохорони ПЗФУ, затвердженого Постановою КМУ № 1127 від 14 липня 2000 р., зокрема передбачивши наступне: 1. Зміст пункту 1 викласти в наступній редакції: «Служба державної охорони природно-заповідного фонду України (далі – служба держохорони) – є державним органом, управління яким здійснює Мінприроди та який забезпечує охорону та збереження природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення, а також регіональних ландшафтних парків»; 2. Виключення п. 3 «Управління службою держохорони здійснює Мінприроди (згідно з Постановою КМ № 1065 від 04.12.2019 р. [318] – Мінекоенерго)».

Відповідно до Постанови КМУ № 283 від 05.04.2012 р. [340], Положення про службу держохорони ПЗФУ було доповнено наступним змістом: «До складу служби держохорони входять служби охорони природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення, а також регіональних ландшафтних парків» [466]. Разом з тим, проблемні питання численного дублювання контрольних повноважень, про які ми зазначали раніше, у тій самій мірі характерні і для ПЗФУ. Зокрема, І. В. Гиренко у своєму дисертаційному дослідженні зазначає: «Такий контроль обмежується галузевою сферою і є більш вузькою формою контролю,

оскільки коло завдань при здійсненні відомчого контролю визначається положеннями про міністерства та агентства. Наприклад, Держлісагентство здійснює контроль об'єктів рослинного світу не в межах ПЗФУ, а лише в межах ПЗФ в лісах підприємств та установ, що належать до сфери його управління (підп. 5 п. 4 Положення про Держлісагентство)» [54, с. 212].

Зауважимо, що контроль на території ПЗФУ наразі ще здійснює Держекоінспекція на основі Положення про зазначений орган, затверджене Постановою КМУ від 19 квітня 2017 р. [381]. Окрім того, аналогічно повноваженням Держлісохорони, контрольними повноваженнями у відповідних межах наділена і Служба держохорони ПЗФ, основними функціями якої, все ж таки, є забезпечення охорони та збереження територій, які відносяться до ПЗФУ. До того ж, сама назва цієї служби містить у собі основне своє завдання і чітко свідчить про щойно означене.

Зважаючи на те, що, відповідно до п. 3 Положення про службу держохорони ПЗФУ, управління службою держохорони здійснює Мінекоенерго, яке забезпечує управління і ПЗФУ у цілому, окрім того, координує та спрямовує діяльність Держекоінспекції України, вважаємо за доцільне передбачити функціонування нової «Державної природоохоронної служби України», запропонованої наразі лише у межах Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні [365] як ЦОВВ зі спеціальним статусом із підпорядкуванням безпосередньо КМУ. Окрім того, пропонуємо зазначену службу назвати «Державною природоохоронною інспекцією України», оскільки, відповідно до закону України «Про центральні органи виконавчої влади», основна функція інспекцій полягає саме у здійсненні контрольних-наглядових функцій, а служб – у наданні адміністративних послуг.

Маємо ще й зауважити на той факт, що з часом ліквідації окремого органу, який здійснював безпосереднє управління ПЗФУ – Державної служби заповідної справи [291], викликаної реформою центрального рівня виконавчої влади та

прийняттям відповідного Указу Президента України «Про оптимізацію системи ЦОВВ» 2010 року [439], було чимало ґрунтовних нарікань та скарг на діяльність малочисельного департаменту Мінприроди, в яке трансформувався зазначений ліквідований урядовий орган. Мусимо констатувати, що на діяльності із управління ПЗФУ така оптимізація системи ЦОВВ відобразилась об'єктивно негативно, що по суті триває і нині.

Відповідно п. 4 Положення про службу держохорони ПЗФУ, основними завданнями служби держохорони є: забезпечення додержання режиму охорони територій та об'єктів ПЗФУ і попередження та припинення порушень природоохоронного законодавства. Відтак, Служба держохорони відповідно до покладених на неї завдань, окрім низки інших «здійснює заходи щодо запобігання виникненню, поширенню пожеж, інших надзвичайних ситуацій та їх ліквідації; інформує відповідні державні органи про надзвичайні ситуації; підтримує у належному стані межові та охоронні знаки, інформаційні аншлаги, квартальні та ділянкові стовпи, а також протипожежні споруди; забезпечує проведення роз'яснювальної роботи щодо необхідності збереження особливо цінних природних комплексів та об'єктів» [466].

З метою забезпечення завдань, які покладені на службу держохорони ПЗФУ, Постановою КМУ № 1127 від 14 липня 2000 р., закріплено цілу низку суттєвих правоохоронних повноважень, зокрема й такі як: «доставляти порушників природоохоронного законодавства у територіальні органи внутрішніх справ чи до виконавчого комітету селищної, сільської ради з метою з'ясування особи; складати протоколи про порушення адміністративного законодавства в галузі охорони довкілля і використання природних ресурсів, надсилати їх відповідним органам для притягнення винних до відповідальності; вилучати у порушників предмети і знаряддя незаконного використання природних ресурсів, транспортні засоби, незаконно добуту продукцію, відповідні документи; проводити особистий огляд осіб, речей, транспортних засобів та перевірку знарядь і продукції, одержаної в

результаті природокористування; давати обов'язкові для виконання приписи з метою усунення порушень, виявлених у межах територій та об'єктів ПЗФ; подавати клопотання про припинення, зупинення чи обмеження будь-якої діяльності, що провадиться з порушенням вимог природоохоронного законодавства або забороняється згідно з режимом охорони територій та об'єктів ПЗФ; носити під час виконання службових обов'язків форму встановленого зразка, табельну зброю та спеціальні засоби (гумові кийки, наручники і балончики з препаратами сльозоточивої та подразливої дії) відповідно до законодавства; направляти в установленому порядку матеріали про порушення природоохоронного законодавства до відповідних органів для вирішення питання щодо притягнення винних до кримінальної відповідальності» [466].

Такі положення Постанови КМУ № 1127 від 14 липня 2000 р. підтверджують аналогію повноважень із досліджуваними нами вище повноваженнями Держлісоохорони, в положенні про яку, зокрема, ч. 2 п. 1 передбачено те, що Держлісоохорона має статус правоохоронного органу [382]. Таким чином, вбачаємо доцільним доповнити п. 1 Положення про службу держохорони ПЗФУ частиною другою відповідним змістом, виклавши її наступним чином: «Служба державної охорони ПЗФУ має статус правоохоронного органу».

Свого часу, Положення про службу держохорони ПЗФУ було доповнено у результаті прийняття важливого, зважаючи на тематику нашого дослідження, НПА, а саме: Постанови КМУ від 5 квітня 2012 р. № 283 «Про внесення змін до Положення про службу держохорони ПЗФУ» [340] та відповідного Додатку, яким визначається перелік підрозділів і посад працівників, які входять до складу служби. Так, відповідний перелік посад включає у собі, окрім інших, і: *«начальника станції пожежної (природоохоронної), майстра станції пожежної (природоохоронної); майстра з охорони природи, інспектора з охорони ПЗФ, пожежного (респіраторника) та спостерігача-пожежного»* [466]. Таким чином, забезпечення

пожежної безпеки в лісах у тому числі є важливою функцією Служби держохорони ПЗФУ.

У розрізі нашого дослідження найбільш актуальним та вагомим є наукові розвідки проблематики забезпечення пожежної безпеки насамперед в лісах, які розташовуються на радіаційно-ураженій території через аварію на ЧАЕС. Такий стан обумовлений тим, що низка радіонуклідів осіла на лісових насадженнях і в звичайному стані не приносить великої шкоди навколишньому середовищу, втім, при горінні, радіоактивні речовини активізуються, піднімаються угору та призводять до значного перевищення їх кількості у повітрі, які, окрім того, здатні переміщатись та мігрувати на значні відстані. Зокрема, про такі загрози та ризики зазначається і у щорічній національній доповіді про стан техногенної та природної безпеки в Україні [580, с. 66–67].

Результати радіаційно-екологічного моніторингу в зоні відчуження підтверджують забрудненість практично всіх складових довкілля. Так, «в компонентах лісових екосистем спостерігається певна стабілізація накопичення ^{137}Cs при зростанні надходження ^{90}Sr . За рахунок процесів перерозподілу та міграції радіонуклідів, депонованих після аварії в захороненнях, ландшафтах, замкнених водоймах, окремих об'єктах, проходить процес формування вторинних джерел, доступних для «споживання» за межами зони відчуження, що робить їх потенційно небезпечними [580, с. 83–84]. Як зазначає С. С. Малимон, радіаційного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС зазнали 3,3 млн. га лісів» [219, с. 128].

Зона відчуження і зона безумовного (обов'язкового) відселення (*далі – зона відчуження*) є частиною території, що зазнала найбільшого радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, з особливою формою управління, землі якої виведені з господарського обігу і відмежовуються від суміжної території [473]. Станом на середину 2015 р., загальна площа зелених насаджень зони відчуження складала близько 140,6 тис. га [214]. Ліси в зоні

відчуження перебувають в управлінні держпідприємства «Північна Пуща» підвідомчого Держагентству України з управління зоною відчуження.

Охорона, захист, використання та відтворення лісів на земельних ділянках зони відчуження, що зазнали радіоактивного забруднення, здійснюються в порядку, насамперед, встановленому ЗУ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи». Цим ЗУ здійснено зонування радіаційно ураженої території та виокремлені: 1) зона відчуження; 2) зона безумовного (обов'язкового) відселення; 3) зона гарантованого добровільного відселення [457].

Окрім того, Концепція реалізації державної політики у сфері розвитку діяльності в окремих зонах радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, схвалена Розпорядженням КМУ від 18 липня 2012 р. серед низки проблем, які становлять суттєві ризики та загрози для оточуючого середовища зазначає саме ЛП, акцентуючи увагу на тому, що «під час пожеж повітряним шляхом мігрує до 10 відсотків загальної кількості радіоактивних речовин» [473]. Незважаючи на значну кількість ЛП спеціального законодавства, щодо особливостей забезпечення пожежної безпеки та гасіння ЛП на забруднених радіонуклідами територіях розроблено не було. Водночас прийнято ряд НПА, які регулюють окремі сторони цього завдання, зокрема, питання радіаційної безпеки. До таких слід віднести: Наказ МНС «Інструкція про організацію індивідуального дозиметричного контролю в органах управління та підрозділах МНС» [150]; Наказ Міністерства охорони здоров'я України та ДСНС «Правила радіаційної безпеки при проведенні робіт в зоні відчуження і зоні безумовного (обов'язкового) відселення» [304].

Разом з тим, важливими з огляду тематики дослідження є: Накази Державного агентства з управління зоною відчуження: «План реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру в зоні відчуження й зоні безумовного відселення» (чинний з 19.08.2016 р.) та «Про створення та

організацію роботи штабу з ліквідації надзвичайної ситуації в зоні відчуження» (чинний з 22.09.2011 р.) і «Мобілізаційний план залучення сил та засобів для гасіння пожеж у лісових масивах, на перелогах і торфовищах ДСП «Північна Пуща» на 2016-2020 рр.» [553].

Охорона територій зони відчуження, у тому числі і ліси, мають особливості охоронного статусу, передбачені вітчизняним законодавством. Зокрема, ч. 1 ст. 14 ЗУ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» зазначає, що у зонах відчуження забезпечується суворий природоохоронний режим. Частина 2 цієї ж статті регламентує те, що охорону громадського порядку забезпечують підрозділи Національної поліції, а *пожежну і техногенну безпеку* – ЦОВВ, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку [457]. Ч. 3 ст. 14 із змінами, внесеними згідно із ЗУ № 5459 від 16.10.2012 р. [326], регламентує те, що контроль за виконанням зазначених заходів здійснюється в зоні відчуження ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення [457].

Відповідно до Положення про зазначений орган, Державне агентство України з управління зоною відчуження є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується з кінця 2019 р. через Мінекоенерго та який реалізує державну політику у сфері управління зоною відчуження [379]. І хоча територія зони відчуження має окремий охоронний статус, який поширюється і на лісовий фонд, утім досить тривалий час експертне і наукове співтовариство наполягло на необхідності створення в її межах території із правовим режимом заповідної зони. Нарешті у 2016 році Президент України підписав Указ про її створення [572]. Проект біосферного заповідника розроблювався на рівні ЮНЕСКО.

Нині Чорнобильський радіаційно-екологічний біосферний заповідник розташовується в Іванківському та Поліському районах Київської області в межах

30-кілометрової Чорнобильської зони відчуження. Він займає 2/3 її території, охоплюючи, відповідно, територію зони відчуження, за винятком 10-кілометрової охоронної зони ЧАЕС, та маючи на меті збереження природного фонду, проведення наукових досліджень, здійснення координації роботи різних організацій на цій території та забезпечення обмеженого режиму її відвідування. На сьогодні біосферний заповідник – це територія в понад 226 тисяч гектарів з різноманіттям флори і фауни [572].

Порядок охорони лісів на землях ПЗФ визначається, насамперед, ЗУ «Про природно-заповідний фонд України» (ст. 100 ЛК України). Ст. 6 даного ЗУ, визначаючи особливості охорони таких територій, регламентує наступне. «...завдання, особливий природоохоронний режим територій ПЗФ... визначаються у положеннях про них, що затверджуються відповідно до ЗУ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи»» [459].

ППБВЛУ передбачено, зокрема і те, що пожежна небезпека встановлюється на один клас вище для насаджень з рівнем радіаційного забруднення від 1 до 14 Кі/кв.км незалежно від породного складу, віку і ТУМ [303]. Згідно з офіційними даними, 66 % території зони відчуження віднесені до найвищого I класу природної ПН, з яких 38 % – це землі із забрудненням більше 555 кБк/м², 13 % віднесені до II класу. Запаси лісових горючих матеріалів, які потенційно визначають інтенсивність горіння, у найбільш пожежонебезпечних соснових насадженнях коливаються від 110 т/га у віці 22 роки до 220–280 т/га у віці 44–64 роки. Згідно оприлюднених даних Зібцевим С. В., Борсуком О. А. та Богомолівим В. В., у зоні відчуження накопичилось близько 1,4 млн куб. м сухостійної деревини та відпаду. «Наявність джерела вогню та великих запасів горючих матеріалів за критичних погодних умов можуть призвести до виникнення катастрофічних пожеж і вторинного забруднення територій внаслідок емісії радіо-нуклідів і перенесення їх з димом. Найкращий шлях уникнення даної ситуації полягає у побудові системи раннього виявлення

пожеж та їх гасіння на ранніх стадіях розвитку. Просторовий аналіз показує, що система пожежо-спостережних веж забезпечує виявлення пожеж лише на 26,8% території зони відчуження. Багато доріг протипожежного призначення частково зруйновані або захащені й не можуть ефективно використовуватись для боротьби з пожежами. Швидкість доставки сил і засобів пожежогасіння є меншою за 30 хв. на 40,9 % площі, тоді як на решті територій, де в останні роки виникає до 60 % пожеж, цей показник може становити до 90 хв. У зв'язку з високою природною ПН і незадовільним станом системи охорони лісів від пожеж у зоні відчуження, виникає необхідність у зниженні ризиків виникнення великих пожеж та запобіганні надмірного опромінення персоналу зони відчуження, як і вторинного забруднення територій як у зоні відчуження, так і за її межами. Для досягнення даних цілей необхідне удосконалення системи охорони лісів від пожеж у зоні відчуження» [139].

Про додаткові загрози від ЛП у межах території зони відчуження було зауважено і головою Всеукраїнської екологічної ліги Т. Тимочко, яка, зокрема зазначила, що: «Лісові пожежі в районі ЧАЕС небезпечні через можливість подальших викидів на городні культури в Україні» [222]. Окрім того, коментуючи лісову пожежу в зоні ЧАЕС 6 червня 2018 р., перший заступник голови Державного агентства України з управління зоною відчуження Дмитро Бобро зацентрував увагу на основних ризиках та загрозах від таких пожеж: «... в 10-кілометровій зоні ніколи не реалізовувалися ніякі протипожежні заходи – там немає ні просік, ні протипожежних розривів, ні водойм, звідки можна брати воду для гасіння. Тому зупинити пожежу, яка охопить в «десятці» сотні гектарів, під силу тільки господу Богу» [288]. Складність гасіння ЛП у зоні відчуження з високим рівнем радіації, навіть у місцях, де є наявними дороги та водойми, обумовлена ще і неможливістю направлення наземних сил до осередків вогню, з можливим застосуванням лише авіації.

У зв'язку з підвищенням ризиків виникнення природних пожеж, а також активізацією пожежонебезпечного періоду 2018 року, ОБСЄ, у межах програми «Підвищення радіологічної та екологічної інформованості населення на територіях, постраждалих внаслідок чорнобильської катастрофи в Білорусі та Україні, з особливою увагою на управлінні стихійними пожежами», реалізовувало в Україні проект по посиленню транскордонного співробітництва між МНС Республіки Білорусь та ДСНС України у питаннях управління стихійними пожежами на території зони відчуження Чорнобильської АЕС. Враховуючи високу пожежну небезпеку в лісових насадженнях зони відчуження та антропогенну причину виникнення близько 90 % лісових пожеж, відповідним проектом передбачено проведення спільних заходів із відпрацювання профільними службами України та Білорусії спільних дій із організації гасіння природних пожеж у зоні відчуження [546].

Метою проведення таких спільних заходів із залученням профільних фахових органів, зокрема: Міністерства з надзвичайних ситуацій Республіки Білорусь, ДСНС України, Державного агентства України з управління зоною відчуження та Глобального і Регіонального східноєвропейських центрів моніторингу пожеж, визначено необхідність:

1) відпрацювання механізмів спрощеного перетину державних кордонів пожежниками України та Білорусі у випадку займань лісових масивів, що знаходяться на межі державних кордонів у зоні відчуження;

2) узгодження порядку оперативного обміну інформацією між відповідними службами Білорусії та України в разі виникнення загрози пожежі або загрози перенесення шлейфу радіоактивного диму на територію сусідньої держави;

3) вироблення та затвердження механізму взаємодії центральних та місцевих профільних органів обох держав під час ліквідації масштабних природних пожеж та їх наслідків в зоні відчуження із залученням прикордонних, митних та правоохоронних органів цих держав [546].

Співпраця в межах досліджуваної проблематики саме між зазначеними країнами не є випадковою. Окрім спільних територіальних меж, Білорусь має певні досягнення щодо механізмів управління лісовими пожежами в зоні відчуження, досвід чого варто було б запозичити.

Так, керівник Регіонального Східноєвропейського центру моніторингу пожеж (REEFMC) Сергій Зібцев зазначає, що щільність пожеж у Білорусі та Польщі в рази менша ніж в Україні при однаковому надзвичайному рівні пожежної небезпеки за умов погоди, що вказує на незадовільну координацію роботи міжвідомчих протипожежних служб в Україні. Прикладом вдалої організації роботи протипожежних служб в Україні є період 1-20 серпня 2010 року коли при однакових погодних умовах в Європейській частині Росії згоріло більше 200 тис. га лісів, тоді як в Україні – до 3 тис. га [144].

На офіційному сайті Державного агентства України з управління зоною відчуження серед інформації про міжнародні проекти також зазначається про спільний проект України та Білорусії, який реалізується за підтримки ОБСЄ в рамках кампанії «Підвищення інформованості про профілактику ЛП і правил поведінки при наближенні лісової пожежі на територіях, прилеглих до зони відчуження» [572]. Окрім того, Державним агентством України з управління зоною відчуження, з метою посилення пожежної безпеки на території та об'єктах зони відчуження, ще у 2013 році був прийнятий наказ «Про організаційні заходи щодо запобігання пожежам» [441]. Щоправда, даний відомчий НПА, як і низка інших, посилається повсякчас на вже не чинні нормативні акти, на виконання яких, по суті, він і був прийнятий. Втім і даний наказ лише дуже опосередковано стосується питань забезпечення пожежної безпеки в лісах на території зони відчуження.

Зауважимо й те, що Регіональний східноєвропейський центр моніторингу лісових пожеж при НУБіП України в межах реалізації проекту технічної допомоги Лісової Служби США в Україні та доручень КМУ № 31631/1/1-16 від 08.09.2016 р. та № 2233/1/1-17 від 30.01.2017 р., у співпраці з Міністерством внутрішніх справ

України, Державним агентством України з управління зоною відчуження, Лісовою Службою США та іншими зацікавленими відомствами координує заходи, спрямовані на підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки в лісах зони відчуження. В рамках спільних заходів було розроблено та обговорено, щоправда з численними зауваженнями, проект спільного наказу МВС та Мінприроди щодо затвердження «Інструкції про організацію гасіння пожеж підрозділами служби державної охорони природно-заповідного фонду, оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та постійних лісокористувачів в природних екосистемах Чорнобильського радіаційно-екологічного біосферного заповідника» [531].

Слід зауважити, що масштабні лісові пожежі, що стались протягом декількох останніх років поблизу ЧАЕС, як ніколи прискорили розробку та актуалізували необхідність прийняття даного НПА. Окрім того, це перший з-поміж аналізованих нами підзаконних НПА, який прямо чи опосередковано регламентує питання забезпечення пожежної безпеки в лісах, та посиляється на чинні НПА. Без сумніву, насамперед злагоджена, нормативно-регламентована взаємодія профільних служб та підрозділів відіграє першочергову роль в ефективній реалізації пожежної безпеки в досліджуваній нами сфері відносин. Відтак, вбачаємо нагальну необхідність у прийнятті цього НПА з урахуванням зауважень експертного середовища [531].

Підсумовуючи зазначимо, що рівень забезпечення пожежної безпеки в лісах зони відчуження найгірший в країні, що зумовлено, цілою низкою причин (зокрема, значною захаращеністю ЛГМ, відсутністю доріг, зв'язку), головною серед яких є все ж управлінська та організаційна складова. Наразі протипожежна система в лісах зони відчуження не відповідає особливостям означеної території, вона не здатна ефективно контролювати пожежну безпеку та гасити пожежі на десятках тис. га лісу, оскільки відсутніми є: дієве нормативне регулювання такої діяльності, відпрацьовані технології, протипожежна техніка та підготовлені фахівці. На жаль, з кожним роком, ми все гостріше відчуваємо усі ці недоліки.

3.2.2. Органи функціональної компетенції як суб'єкти забезпечення пожежної безпеки в лісах України

Розглянемо і органи єдиної системи запобігання і реагування на НС природного характеру, до яких відносяться і масштабні ЛП. Такими, зокрема, є *система ЦЗ*, діюча відповідно до КЦЗУ [166] та Положення про єдину державну систему цивільного захисту [387]. Органи державної системи ЦЗ залучаються до гасіння ЛП при загрозі виникнення НС. Відповідальними органами у такому випадку та такими, що здійснюють безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту є ДСНС. Забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ здійснюється ЄДСЦЗ, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок. Положення про ЄДСЦЗ, типові положення про функціональну і територіальну підсистеми затверджуються КМУ [87].

ЄДСЦЗ, відповідно Положення про однойменну систему – це сукупність органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, виконавчих органів рад, підприємств та організацій, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері ЦЗ. У складі *ЄДСЦЗ функціонують постійно діючі органи управління ЦЗ, координаційні органи, сили ЦЗ функціональних і територіальних підсистем* [387]. Функціональні підсистеми ЄДСЦЗ утворюються ЦОВВ у відповідній галузі суспільного життя. Перелік ЦОВВ, що створюють функціональні підсистеми, визначається Положенням про ЄДСЦЗ, яке прийняте 9 січня 2014 р. Постановою КМУ на заміну Постанові КМУ від 3 серпня 1998 р. № 1198 «Про затвердження єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» [349].

Відповідно ст. 10 КЦЗУ, територіальні підсистеми ЄДСЦЗ діють в АР Крим, областях, містах Києві й Севастополі. Положення про територіальні підсистеми розробляються на підставі відповідного Типового положення й затверджуються за

погодженням із ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ. Відповідні ланки територіальних підсистем створюються: 1) Радою міністрів АРК – у районах АРК; 2) РДА – у районах; 3) ОМС – в обласних центрах та містах [166].

Пункт 10 Положення про ЄДСЦЗ *постійно діючими органами управління ЦЗ* до повноважень яких належать питання організації й здійснення заходів ЦЗ, визначає: 1) на державному рівні – КМУ, ДСНС, а також ЦОВВ, що створюють функціональні підсистеми й підрозділи з питань ЦЗ; 2) на регіональному рівні – МДА, підрозділи з питань ЦЗ у їх складі та територіальні органи ДСНС; 3) на місцевому рівні – МДА, виконавчі органи міських рад, підрозділи з питань ЦЗ у їх складі, виконавчі органи селищних та сільських рад, підрозділи територіальних органів ДСНС; 4) на об'єктовому рівні – керівні органи підприємств та відповідні підрозділи ЦЗ.

Разом з тим, п. 5 Положення про ЄДСЦЗ визначає *КМУ як орган, що здійснює загальне керівництво ЄДСЦЗ, а ДСНС – безпосереднє керівництво діяльністю ЄДСЦЗ*. РНБО України та КМУ, у межах своїх повноважень, здійснюють загальну координацію діяльності органів виконавчої влади у сфері ЦЗ [387]. *Координаційними ж органами ЄДСЦЗ, відповідно п. 11 Положення про ЄДСЦЗ, є: державна, регіональні й місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та НС; комісії з НС підприємств і установ; державна, регіональні, місцеві та об'єктові спеціальні комісії з ліквідації наслідків НС.*

Так, відповідно ст. 3 Постанови КМУ від 26.01.2015 р. № 18 «Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та НС», її основними завданнями є: «1) координація діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, пов'язаної із: функціонуванням ЄДСЦЗ; здійсненням оповіщення органів управління та сил ЦЗ, а також населення про виникнення НС та інформування його про дії в її умовах; залученням сил ЦЗ до проведення аварійно-рятувальних робіт, ліквідації наслідків НС; забезпеченням реалізації вимог техногенної та пожежної

безпеки; навчанням населення діям у НС; визначенням меж зони НС; здійсненням постійного прогнозування зони можливого поширення НС та масштабів можливих наслідків; організацією робіт із локалізації й ліквідації наслідків НС, залучення для цього необхідних сил і засобів; 2) визначення шляхів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час функціонування ЄДСЦЗ; 3) підвищення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади під час реагування на НС» [345].

Серед основних НПА, що регламентують діяльність ЄДСЦЗ, відносимо: КЦЗУ від 02.10.2012 р. № 5403 [166]; Постанова КМУ від 09.01.2014 р. № 11 «Про затвердження Положення про ЄДСЦЗ» [387]; Постанова КМУ від 26.01.2015 р. № 18 «Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та НС» [345]; Постанова КМУ від 17.06.2015 р. № 409 «Про затвердження Типового положення про регіональну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і НС» [424]; Постанова КМУ від 14.06.2002 р. № 843 «Про затвердження Загального положення про спеціальну Урядову комісію з ліквідації НС техногенного та природного характеру і Загального положення про спеціальну комісію з ліквідації НС техногенного та природного характеру регіонального, місцевого та об'єктового рівня» [357]; Постанова КМУ від 24.03.2004 р. № 368 «Про затвердження Порядку класифікації НС за їх рівнями» [398]; Наказ МВС України від 06.08.2018 р. № 658 «Про затвердження Класифікаційних ознак НС» [364]; Наказ МНС України від 04.09.2014 р. № 905 «Про затвердження Вимог до переліку та змісту документів для надання експертного висновку про рівень надзвичайної ситуації» [352]; Постанова КМУ від 29.03.2002 р. № 415 «Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду» [396]; Постанова КМУ від 15.02.2002 р. № 175 «Про затвердження Методики оцінки збитків від наслідків НС техногенного та природного характеру» [368]; Постанова КМУ від 04.02.1999 р. № 140 «Про порядок фінансування робіт із запобігання і ліквідації НС та їх наслідків» [455]; Постанова КМУ від 30.09.2015 р. № 775 «Про затвердження Порядку створення та

використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків НС» [406].

Відповідно до ст. 76 КЦЗУ від 02.10.2012 р. № 5403, для безпосередньої організації і координації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків НС *утворюється штаб з ліквідації наслідків НС*, який є робочим органом керівника робіт з ліквідації наслідків НС. Рішення про створення штабу й призначення керівника робіт з ліквідації НС оформлюється розпорядженням голови РДА, міського голови. Керівництво роботою штабу з ліквідації наслідків НС здійснює його начальник. До його складу входять фахівці апарату РДА, міськвиконкому з питань ЦЗ, керівники аварійно-рятувальних служб, представники або експерти відповідних МДА, ОМС. Штаб з ліквідації наслідків НС розгортається й працює, як правило, у районі виникнення НС. Під час ліквідації наслідків НС ведеться оперативно-технічна документація [233].

Відповідно ст. 4 КЦЗУ, «ЦЗ – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період. НС класифікуються за характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат та матеріальних збитків. Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення НС на території України, виокремлено такі види НС: 1) техногенного характеру; 2) *природного характеру*; 3) соціальні; 4) воєнні. Залежно від обсягів заподіяних НС наслідків, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, виділяють державний, регіональний, місцевий та об'єктовий рівні НС» [166].

Силами ЦЗ, відповідно до п. 38 ст. 2 та ч. 1 ст. 22 КЦЗУ, є: 1) *Оперативно-рятувальна служба ЦЗ* (далі – ОРС ЦЗ); 2) аварійно-рятувальні служби; 3) формування ЦЗ; 4) спеціалізовані служби ЦЗ; 5) *пожежно-рятувальні підрозділи*; 6) *добровільні формування ЦЗ*. Зокрема, Положенням про ЄДСЦЗ, у Додатку 2,

передбачено перелік спеціалізованих служб ЦЗ, які утворюються деякими ЦОВВ. ДСНС, зокрема, у своєму складі утворює *протипожежну спеціалізовану службу* [387]. Окрім того, ч.1 ст. 60 КЦЗУ передбачено покладання повноважень щодо забезпечення державної пожежної охорони, окрім інших служб та органів, на: 1) органи та підрозділи ЦОВВ, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, яким наразі є ДСНС; 2) *державні пожежно-рятувальні ОРС ЦЗ*; 3) допоміжні служби, призначені для забезпечення пожежної безпеки [166].

Відповідно до ст. 24 КЦЗУ [166], Постанови КМУ від 25 квітня 2014 року № 120 «Питання спрямування та координації діяльності ДСНС» [284] Наказом МВС України в 2014 р. затверджено ЦЗ ДСНС. Зокрема, п. 2 цього Положення регламентує його поширення і на державні пожежно-рятувальні підрозділи [391].

Гасіння пожеж, відповідно до п. 1 Розділу III «Завдання, повноваження та права ОРС ЦЗ» Наказу МВС України від 03.07.2014 р. № 631, є одним з основних завдань ОРС ЦЗ. Окрім того, Положення про ОРС ЦЗ ДСНС визначає права цієї служби, серед яких ми виокремлюємо наступні: «отримання від МДА, ОМС та суб'єктів господарювання інформацію, необхідну для виконання покладених на неї завдань; безперешкодного доступу на об'єкти суб'єктів господарювання та їх територію для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, робіт з ліквідації наслідків НС, гасіння пожеж; право вимагати від усіх осіб, які перебувають у зоні НС, додержання встановлених заходів безпеки тощо» [391]. Загальне керівництво ОРС ЦЗ, згідно Положення про цю службу, здійснює Голова ДСНС. Спрямування і координацію діяльності органів управління і формувань ОРС ЦЗ – заступники через структурні підрозділи апарату ДСНС України за напрямками діяльності, що, зокрема, і регламентовано Наказом ДСНС України «Про розподіл обов'язків між Головою, першим заступником Голови та заступником Голови Державної служби України з надзвичайних ситуацій» [463].

Слід звернути особливу увагу на зміст 7 пункту IV розділу Положення про ОРС ЦЗ ДСНС «Організація управління та діяльності ОРС ЦЗ», який передбачає

наступне: «Порядок організації та проведення органами управління та формуваннями ОРС ЦЗ аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, гасіння пожеж, а також організація їх взаємодії з іншими органами управління та силами ЦЗ визначаються Статутом дій у НС органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ, затвердженим ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ» [391].

У розрізі зазначеного маємо висловити свої критичні міркування. Зокрема, вважаємо, що зміст 7 пункту IV розділу Положення про ОРС ЦЗ ДСНС містить суттєві юридичні невідповідності та колізії, що полягають у наступному:

1. Визначення самого порядку організації та проведення органами управління та формуваннями ОРС ЦЗ аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, гасіння пожеж, а також організація їх взаємодії з іншими органами управління та силами ЦЗ саме Статутом дій у НС органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ, тоді як цим же міністерством і такого ж рівня НПА, а саме – Наказом МВС, виданим наприкінці квітня 2018 року, № 340 одночасно було затверджено [418] як Статут дій у НС органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ так і Статут дій органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ під час гасіння пожеж [519]. До того ж, у 7 пункті IV розділу зазначеного Положення йдеться не лише про аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи, але і гасіння пожеж, при здійсненні яких має бути забезпечений порядок організації й проведення органами управління та формуваннями ОРС ЦЗ. А саме ця функція деталізована у Статуті дій органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ під час гасіння пожеж;

2. Окрім того, ця норма зазначає, що Статут дій у НС органів управління й підрозділів ОРС ЦЗ затверджується ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ. Слід зауважити, що наразі, після реформи центрального рівня органів виконавчої влади, яка розпочалась наприкінці 2011 р. шляхом видання Указу Президента України «Про оптимізацію системи ЦОВВ» [439], єдиного органу, який би увібрав у собі ці дві функції не існує. Відтак, Статут

дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ, як і Статут дій органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ під час гасіння пожеж були прийняті на рівні МВС, Положення про яке зазначає, що МВС є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері ЦЗ, захисту населення й територій від НС та запобігання їх виникненню, ліквідації НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб і гідрометеорологічної діяльності» [389]; тоді як Положення про ДСНС регламентує, що даний орган є «ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через МВС і який реалізує державну політику у сфері ЦЗ, захисту населення і територій від НС та запобігання їх виникненню, ліквідації їх наслідків, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності» [383]. Така юридична колізія склалась насамперед через те, що «банально» не були внесені зміни після прийняття нового НПА. Зокрема, Наказом МВС України від 26.04.2018 р. № 340 «Про затвердження Статуту дій у НС органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ та Статуту дій органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ під час гасіння пожеж» було визнано втрату чинності Наказу МНС України від 13 березня 2012 року № 575 «Про затвердження Статуту дій у НС органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ» [419], на який зокрема все ще залишається посилання у Положенні про ОРС ЦЗ ДСНС України.

3. Тож вбачаємо необхідним внесення змін до 7 пункту IV розділу Положення про ОРС ЦЗ ДСНС України «Організація управління та діяльності ОРС ЦЗ», який пропонуємо викласти наступним чином: «Порядок організації та проведення органами управління та формуваннями ОРС ЦЗ аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, гасіння пожеж, а також організація їх взаємодії з іншими органами управління та силами ЦЗ визначаються статутом дій у НС органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ та Статутом дій органів управління та

підрозділів ОРС ЦЗ під час гасіння пожеж, затвердженим ЦОВВ, який забезпечує формування державної політики у сфері ЦЗ».

Разом з тим, маємо відзначити, що затвердження окремо Статуту дій у НС органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ та Статуту дій органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ під час гасіння пожеж у 2018 р. Наказом МВС України № 340 замість попереднього, вже не чинного Статуту дій у НС органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ № 575 від 13 березня 2012 року, затвердженого наказом вже не діючого органу – Міністерства з НС України, є суттєвим поступом на шляху удосконалення, у тому числі, адміністративно-правових засад забезпечення пожежної безпеки в лісах України, оскільки, прийнятий на основі нового вітчизняного законодавства, сучасного матеріально-технічного оснащення та з урахуванням новітнього міжнародного досвіду, Статут дій органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ під час гасіння пожеж детально регламентує систему організації та зміст дій органів управління та відповідних підрозділів служби ЦЗ під час гасіння пожеж, виокремлюючи, зокрема, у окремому 66 підрозділі *«Гасіння лісових пожеж»* II розділу особливості ліквідації масштабних загорянь в лісових масивах з чітким визначенням управлінської компоненти.

По суті, Статут дій органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ під час гасіння пожеж № 340 від 2018 р. 66 підрозділом II розділу у концентрованому вигляді є сучасною альтернативою ППБВЛУ, затверджених ще Дежкомлісгоспом України 24 березня 2005 р. за № 328 [303], оскільки ґрунтується на нових нормативно-організаційних засадах, окремо характеризуючи: обстановку, що може скластися під час ЛП; КГЛП; проведення розвідки ЛП; сили і засоби для гасіння ЛП; прийоми та способи гасіння ЛП; утворення Штабу на пожежі; особливості використання мобільних груп пожежогасіння. Так, відповідно до 2 п. 66 підрозділу II розділу Наказу МВС України від 26.04.2018 р. № 340, «КГЛП є керівник лісгоспу або особа, яка виконує його обов’язки. КГЛП є старша за посадою особа лісохорони, яка перебуває на пожежі. У разі якщо пожежно-рятувальний підрозділ першим

прибув до місця виникнення ЛП, старша за посадою особа, яка має допуск до самостійного виконання обов'язків КГП, повинна організувати гасіння пожежі й викликати чергові формування лісопожежної станції, керівника лісгоспу та посадову особу лісохорони» [519].

Адміністративно-правове забезпечення пожежної безпеки в лісах України передбачає наявність чітких імперативів, що, зокрема, яскраво відображено змістом 2 пункту 66 підрозділу II розділу Статуту дій органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ під час гасіння пожеж у регламентуванні дій щодо дотримання чіткої субординації щодо реалізації функцій ЦЗ при гасінні ЛП. Так, «після прибуття на місце ЛП уповноваженого представника лісгоспу або лісохорони старша за посадою особа пожежно-рятувального підрозділу доповідає про обстановку, прийняті рішення для її гасіння, переходить у підпорядкування КГЛП та здійснює управління підпорядкованими силами. Пожежно-рятувальні підрозділи під час гасіння ЛП підпорядковуються у своїх діях КГЛП і залишають місце ЛП лише за його погодженням» [519].

Під час ЛП застосовуються такі *прийоми гасіння*: у разі *верхових пожеж* створюються протипожежні розриви (просіки) на шляху поширення вогню та пускається зустрічний вогонь з безпечної відстані, що визначається з урахуванням швидкості руху фронту пожежі, застосовуються авіаційні сили; у разі *низових пожеж* подаються вогнегасні речовини, кромка пожежі збивається хлопавками та засипається землею, лісовий покрив випалюється біля опорної смуги та створюється мінералізована смуга по периметру пожежі; у разі *торф'яних (підземних) пожеж* у лісових масивах периметр пожежі окопується канавою до мінерального ґрунту або насиченого водою шару торфу, вводяться для гасіння пожежні стволи, осередки горіння підтоплюються водою, за можливості застосовується інженерна техніка для змішування торфу, що горить, із сирою торф'яною масою (п. 5 підрозділу 66 розділу II Наказу Міністерства внутрішніх справ України від 26.04.2018 р. № 340). «У разі загрози переростання ЛП у велику

або для гасіння складної лісової пожежі КГЛП утворює Штаб на пожежі, який координує та забезпечує дії залучених сил і засобів. Для гасіння складної лісової пожежі утворюються оперативні ділянки, на яких зосереджується необхідна кількість сил і засобів. У разі формування по периметру складної пожежі окремих фронтів необхідно утворити додаткові оперативні ділянки». Статут дій органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ під час гасіння пожеж, затверджений наказом МВС України № 340 від 2018 р., своїм 66 підрозділом II розділу визначає і особливості гасіння ЛП на окремих територіях, таких як: лісові масиви, що зазнали радіоактивного забруднення й гірська місцевість. Разом з тим, маємо звернути увагу на некоректну форму викладення ч. 2 і 3 п. 8 підр. 66 р. II Статуту дій органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ під час гасіння пожеж. Який зокрема, дослівно, передбачає: «Пожежно-рятувальну техніку та особовий склад розташовувати так, щоб вони не потрапили під можливий обвал, зсуви, падіння каміння або дерев. Для створення мінералізованих смуг застосовувати трактори, екскаватори та іншу спеціальну техніку лісових господарств, за потреби використовувати вибухові речовини» [519]. Відтак, задля виправлення невдалої стилістичної форми подачі матеріалу, пропонуємо викласти частину 2 і 3 пункту 8 підрозділу 66 розділу II Статуту дій органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ під час гасіння пожеж у наступній редакції: «Пожежно-рятувальну техніку та особовий склад слід розташовувати так, щоб вони не потрапили під можливий обвал, зсуви, падіння каміння або дерев. Для створення мінералізованих смуг доцільно застосовувати трактори, екскаватори та іншу спеціальну техніку лісових господарств, за потреби використовувати вибухові речовини».

Наказ МВС № 340 від 2018 р., пунктом 2 підрозділу 1 розділу I регламентує поширення ним же затвердженого Статуту на пожежно-рятувальні підрозділи ДСНС України та може використовуватися пожежно-рятувальними підрозділами, визначеними статтями 61–63 КЦЗУ. Такими, відповідно, є: відомча, місцева й добровільна пожежна охорона.

Відповідно до п.1. підр. 1 розд. II Статуту дій органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ під час гасіння пожеж, «оперативні дії під час гасіння пожеж – це організоване застосування сил і засобів пожежно-рятувальних підрозділів, спрямоване на рятування людей та гасіння пожеж. До таких, згідно п. 9. підр. 1 розд. II зазначеного Статуту, відноситься: розвідка пожежі; рятування людей і евакуація майна на пожежі; оперативне розгортання сил і засобів; гасіння пожежі; виконання спеціальних робіт; згортання сил і засобів; повернення до місця постійної дислокації». Наказ МВС України № 340 від 2018 р., окрім іншого, визначає й коло осіб, що залучаються до виконання оперативного завдання. Такими, зокрема, є: особовий склад органів управління та пожежно-рятувальних підрозділів ОРС ЦЗ; особовий склад підрозділів місцевої, відомчої й добровільної пожежної охорони. Окрім того, для гасіння пожеж можуть залучатися в установленому чинним законодавством порядку особовий склад Нацполіції, Нацгвардії, ЗСУ, працівники державних, регіональних, комунальних й об'єктових аварійно-рятувальних служб а також аварійно-рятувальні служби громадських організацій (п. 3 підр. 1 розд. II Статуту) [519].

Порівняно нещодавно відбулись суттєві зміни організаційно-правового характеру, у тому числі і щодо функціонування системи забезпечення пожежної безпеки в лісах України, пов'язані насамперед з адміністративною реформою та створенням на законодавчому рівні ЄДСЦЗ. Так, Державний комітет лісового господарства України перетворився у Державне агентство лісових ресурсів України [439], Міністерство України з надзвичайних ситуацій – в Державну службу України з надзвичайних ситуацій [346], діяльність якої спрямовувалась та координувалась, починаючи з 2012 р. через Міністра оборони України [346], а з 2014 р. і до тепер – Міністра внутрішніх справ України [440]. Відтак, відповідно до діючих норм [483], ДСНС вже не є тим органом, що формує політику у сфері забезпечення пожежної безпеки нашої держави, а лише подає пропозиції щодо її формування. Окрім того, одночасно з реалізацією формування ЄДСЦЗ, був прийнятий КЦЗУ, покликаний

врегулювати відносини, пов'язані із захистом навколишнього природного середовища від НС [166].

Таким чином, функція держави із забезпечення ЦЗ нормативно увібрала в себе відповідну функцію щодо реалізації пожежної безпеки загалом та пожежної безпеки в лісах зокрема. Окрім того, ЦЗ забезпечується з урахуванням особливостей, визначених вже новим ЗУ «Про національну безпеку України». А суб'єкти правовідносин, що існують у сфері забезпечення пожежної безпеки у цілому утворюють собою певну систему, що являє собою складову частину більш загальної системи – системи забезпечення нацбезпеки. Разом з тим, маємо зауважити, що наразі норма ст. 6 ЗУ «Про національну безпеку України» – «Суб'єкти забезпечення ЦЗ» [435] посилається вже на недіючий ЗУ «Про основи національної безпеки України» [443], що потребує нагальних змін та уніфікації з діючим законодавчим полем.

Зокрема, відповідно ст. 1 ЗУ «Про національну безпеку України», сили ЦЗ, а також громадяни та громадські об'єднання безпосередньо входять до структури сектору безпеки і оборони. Разом з тим, ч. 1 ст. 12 ЗУ «Про національну безпеку України» визначає чотири блоки сектору безпеки і оборони України, а саме: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; а також *громадяни та громадські об'єднання*, які добровільно беруть участь у забезпеченні нацбезпеки. Відтак, сили ЦЗ відносяться до сил безпеки, з чого можна сформулювати висновок про розуміння пожежної безпеки як частини національної на законодавчому рівні. Окрім того, у ч. 2 ст. 12 цього ж Закону наведений безпосередній перелік органів, які входять до складу сектору безпеки і оборони. Серед таких органів означена і ДСНС [435].

Разом з тим, щойно викладені тези нещодавно прийнятого ЗУ «Про національну безпеку України» ще на рівні законопроекту викликали жваві дискусії і серед науковців та профільних фахівців. Так, серед численних зауважень до

проекту ЗУ «Про національну безпеку України» (реєстраційний № 8068), підготовлених Головним юридичним управлінням ВРУ, висловлені і наступні:

1. Низка положень законопроекту містить власні назви окремих центральних органів виконавчої влади (частина друга статті 7, частина друга статті 12, частина четверта статті 15, стаття 17, частини третя, четверта, шоста – дев'ята статті 18, статті 20 – 23, частина третя статті 27, частина друга статті 29 проекту). Тим самим не враховано конституційну компетенцію Кабінету Міністрів України, який згідно з п. 9¹ ст. 116 Конституції України утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

2. Положення частин першої та другої статті 12 проекту, в якій йдеться про склад сектору безпеки і оборони, потребують узгодження між собою. Так, якщо частиною першою цієї статті передбачено, що сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складових: сили безпеки, сили оборони, оборонно-промисловий комплекс, громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки, то в частині другій цієї статті визначено перелік міністерств та органів, які входять до складу сектору безпеки і оборони. Зазначені положення присвячені одному й тому ж питанню, але суттєво різняться за своїм змістом;

3. Крім того, в другому реченні частини першої статті 12 проекту передбачено, що функції та повноваження складових сектору безпеки і оборони визначаються законодавством України. Проте, таке положення суперечить частині другій статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [131].

Слід зауважити, що на жаль, численні зауваження професійного структурного підрозділу законодавчої влади України, а саме, Головного

юридичного управління ВРУ, не отримали свого розгляду ні на рівні подальших читань ще у вигляді Проекту ЗУ «Про національну безпеку України», ні, відповідно вже на рівні Закону України.

Оскільки, відповідно ч. 2 п. 5 Положення про ЄДСЦЗ, ч. 2 п. 4 Положення про ДСНС, безпосереднє керівництво діяльністю ЄДСЦЗ здійснює ДСНС, у розрізі нашого дослідження, цей орган ми вважаємо основним органом функціональної компетенції у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України. Реалізація ДСНС України державної політики у сфері ЦЗ, гасіння пожеж та діяльності аварійно-рятувальних служб, зважаючи на предмет нашого дослідження, вбачається для нас пріоритетною. Ці ж самі дії визначені нормотворцем як основні завдання ДСНС. Окрім них, серед інших завдань ДСНС передбачені такі як: «здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері ЦЗ, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб; внесення на розгляд МВС пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах. Новелою зазначеного Положення є і покладення на ДСНС України завдань з реалізації в межах повноважень, передбачених законом, державної політики у сфері волонтерської діяльності [383].

Серед численних повноважень ДСНС України, визначених пунктом 4 Положення про ДСНС, у розрізі забезпечення пожежної безпеки в лісах України, варто виокремити, на нашу точку зору, наступні: «узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, КМУ, НПА міністерств та подає їх в установленому порядку МВС (ч. 1); формування проектів планів у сфері ЦЗ державного рівня на мирний час та в особливий період, подання їх МВС для внесення в установленому порядку на розгляд КМУ, організація планування заходів ЦЗ центральними та місцевими органами виконавчої влади (ч. 3); проведення підготовки органів управління

функціональних і територіальних підсистем ЄДСЦЗ (ч. 4); забезпечення гасіння пожеж, рятування людей, надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха та інших видів небезпечних подій, що становлять загрозу життю або здоров'ю людей чи призводять до завдання матеріальних збитків (ч. 19); розгляд, у разі звернення фізичних чи юридичних осіб, проектної документації щодо влаштування засобів протипожежного захисту (систем пожежогасіння, пожежної сигналізації, оповіщення про пожежу та управління евакуацією населення, протидимного захисту, пожежного спостереження, вогнезахисної обробки будівельних конструкцій (виробів, матеріалів), автоматизованих систем раннього виявлення загрози виникнення НС та оповіщення населення у разі їх виникнення), а також участь у прийманні проведених робіт із влаштування зазначених засобів (ч. 45); перевірка наявності і утримання в стані готовності автоматизованих систем раннього виявлення загрози виникнення НС та оповіщення населення в разі їх виникнення та систем протипожежного захисту на об'єктах, які підлягають обладнанню такими системами (ч. 46); складання актів перевірок, видання приписів, постанов, розпоряджень про усунення порушень вимог законодавства у сфері ЦЗ, пожежної та техногенної безпеки, а в разі встановлення порушень, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей – звернення безпосередньо та через територіальні органи до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері ЦЗ, пожежної та техногенної безпеки роботи підприємств, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, зупинення проведення робіт, у тому числі будівельно-монтажних, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту (ч. 48); застосування адміністративно-господарських санкцій за порушення вимог законодавства у сфері ЦЗ, пожежної та техногенної безпеки (ч. 52); здійснення методичного керівництва щодо створення і належного функціонування систем оповіщення ЦЗ різного рівня

(ч. 1); забезпечення інформування громадськості про реалізацію державної політики з питань, що належать до компетенції ДСНС, та проведення інформаційно-роз'яснювальної, пропагандистської і культурно-масової роботи з популяризації служби ЦЗ (ч. 54); участь у розслідуванні пожеж, причин виникнення НС та невиконання запобіжних заходів, а також проведенні оцінки дій органів управління і сил щодо організації та проведення ними рятувальних і інших невідкладних робіт; розгляді проектів об'єктів, що належать суб'єктам господарювання, в частині додержання вимог нормативно-правових актів щодо інженерно-технічних заходів, у сфері пожежної та техногенної безпеки (ч. 57); внесення пропозицій щодо технічного регулювання у сфері ЦЗ, пожежної та техногенної безпеки, гідрометеорологічної діяльності, а також щодо встановлення, застосування та виконання обов'язкових вимог до засобів протипожежного захисту та аварійно-рятувальних засобів, пожежонебезпечної продукції (ч. 62); підготовка та подання на розгляд МВС пропозицій щодо стратегічних, програмно-планових документів у відповідній сфері та забезпечення їх виконання (ч. 64)» [383].

КЦЗУ, окрім державної пожежної охорони, визначає й інших безпосередніх суб'єктів забезпечення пожежної безпеки. Так *статтею 59 цього закону передбачено поділ пожежної охорони на державну, відомчу, місцеву та добровільну*. Зокрема, «у селах, селищах, містах, а також для охорони об'єктів де немає підрозділів державної пожежної охорони, ОМС, за погодженням з територіальним органом спеціально уповноваженого ЦОВВ з питань ЦЗ, створюються підрозділи *місцевої пожежної охорони* (ч. 1 ст. 62). Фінансування та матеріально-технічне забезпечення пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої пожежної охорони здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством, що саме і передбачене ч. 2 ст. 62 КЦЗУ. У разі якщо в населеному пункті, розташованому на відповідній території та з'єднаному з іншими населеними пунктами під'їзними шляхами загального користування, утворено пожежно-рятувальний підрозділ для

забезпечення місцевої пожежної охорони, який здатний виконувати завдання за призначенням на території населених пунктів, де немає таких підрозділів, у відповідних місцевих бюджетах можуть передбачатися видатки на матеріально-технічне забезпечення таких підрозділів (ч. 3 ст. 62). Порядок забезпечення місцевої пожежної охорони, права та обов'язки працівників пожежно-рятувальних підрозділів визначаються положенням про місцеву пожежну охорону (ч. 4 ст. 62) [166].

За інформацією, отриманою з матеріалів аналітичної доповіді, підготовленої Національним інститутом стратегічних досліджень у березні 2018 р., сучасний стан ЄДСЦЗУ характеризується наявністю комплексу проблем, що потребують нагального вирішення. Насамперед, структура та чисельність формувань ОРС ЦЗ неповною мірою враховує обсяги покладених на них завдань та особливості реагування на НС техногенного та природного походження у відповідних регіонах держави. Крім того, існує необхідність у якнайшвидшому технічному переоснащенні сил ЦЗ насамперед, формувань та підрозділів ОРС ЦЗ, сучасними зразками техніки, рятувальним обладнанням та спецзасобами [148]. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2015 р. свідчить про те, що серед загальної кількості пожежно-рятувальної техніки, що перебуває на оснащенні підрозділів ОРС ЦЗ, близько 75 % знаходиться в експлуатації від 15 до 45 років, а близько 85 % – потребує капітального ремонту чи списання. Темпи фізичного й морального старіння випереджують темпи постачання нових та новітніх зразків у 10-15 разів, що у найближчий час призведе до зниження здатності цих підрозділів виконувати своє завдання [10]. Негативно впливає на стан ЄДСЦЗ і відсутність єдиної системи моніторингу й прогнозування ризиків виникнення НС. Зокрема, повільно впроваджуються в практичну діяльність положення Концепції управління ризиками виникнення НС техногенного та природного характеру [479].

Окрім того, законодавець передбачив регулювання і *добровільних формувань цивільного захисту*, які, у свою чергу, можуть створюватися на підприємствах, в установах та організаціях з числа їх представників, а у населених пунктах – з числа громадян, що постійно проживають у зазначеному населеному пункті, з метою проведення заходів щодо запобігання пожежам та організації їх гасіння [387; 166] (ст. 63 КЦЗУ). Такі органи уповноважені створювати органи місцевого самоврядування за рішенням територіальних громад, а також керівники суб'єктів господарювання. Ч. 3 ст. 63 КЦЗУ передбачає, що порядок забезпечення добровільної пожежної охорони, права й обов'язки членів добровільної пожежної охорони, визначаються положенням про таку службу, що затверджується керівником суб'єкта господарювання чи ОМС, що її утворив, за погодженням з ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ. Сам Порядок функціонування добровільної пожежної охорони визначається КМУ. Так, відповідно до норм КЦЗУ, 17 липня 2013 р. було прийнято Постанову КМУ «Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони» № 564 [409], якою регламентовано юридичний механізм створення таких формувань та вимоги до їх членів. П. 5 зазначеної Постанови регламентує утворення пожежно-рятувальних підрозділів добровільної пожежної охорони незалежно від підрозділів державної, відомчої чи місцевої, передбачених, зокрема, ст. 59 КЦЗУ [166].

Не зважаючи на те, що Постанова КМУ від 25 лютого 2009 р. № 136 «Про затвердження Положення про добровільну пожежну дружину (команду)» [386] втратила чинність з прийняттям Постанови КМУ «Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони» № 564 від 17 липня 2013 р., пожежно-рятувальні підрозділи добровільної пожежної охорони утворюються як: *«пожежна дружина* (підрозділ, забезпечений пожежними мотопомпами та/або первинними засобами для гасіння пожеж) або *пожежна команда* (підрозділ, забезпечений пожежними автомобілями або іншою необхідною технікою для гасіння пожеж). Членом пожежної дружини (команди) на добровільних засадах

може бути особа, яка досягла 21-річного віку і здатна за своїми здібностями та станом здоров'я виконувати покладені на неї обов'язки. Протоколи про порушення вимог щодо пожежної безпеки складаються членами пожежної дружини (команди) в межах їх повноважень, передбачених п. 10 ч. 2 ст. 255 КУпАП. Контроль за діяльністю пожежної дружини здійснює відповідний ОМС, керівник суб'єкта господарювання й територіальний орган ДСНС» [409].

КЦЗУ регламентує питання фінансування та матеріально-технічного забезпечення і добровільної пожежної охорони. Так, ч. 5 ст. 63 цього НПА визначає, що з метою забезпечення добровільної пожежної охорони органи їх утворення «можуть надавати пожежно-рятувальним підрозділам у користування будинки, споруди, спеціальні службові приміщення, засоби зв'язку, пожежну техніку та інше необхідне майно, яке перебуває у комунальній власності, власності громадян – жителів цих населених пунктів (за їх згодою) та суб'єктів господарювання» [166].

Таким чином, забезпечення пожежної безпеки на території України, у тому числі на землях лісового фонду, регулювання відносин у цій сфері здійснюються відповідно до КЦЗУ, інших законів України та підзаконних НПА, основними серед яких є: Постанова КМУ від 25 квітня 2014 року № 120 «Питання спрямування та координації діяльності ДСНС» [284]; Постанова КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1052 «Про затвердження Положення про ДСНС» [383]; Постанова КМУ від 17 липня 2013 р. № 564 «Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони» [409]; Розпорядження КМУ від 25 січня 2017 р. № 61-р «Про схвалення Стратегії реформування системи ДСНС» [480]; Наказ ДСНС України від 02.03.2017 р. № 132 «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи ДСНС» [376]; Наказ ДСНС від 11.04.2016 р. № 171 «Про розподіл обов'язків між Головою, першим заступником Голови та заступником Голови ДСНС» [463]; Наказ МВС України від 03.07.2014 р. № 631 «Про затвердження Положення про ОРС ЦЗ ДСНС» [391]; Наказ МВС України від

26.04.2018 р. № 340 «Про затвердження Статуту дій у НС органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ та Статуту дій органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ під час гасіння пожеж» [418]. У розрізі дослідження маємо виокремити Наказ ДСНС України від 05.04.2016 р. № 157 «Про організацію та проведення з екіпажами літаків і вертольотів та керівництвом територіальних органів ДСНС України тренувальних зборів з гасіння ЛП» [442].

Результати щорічного моніторингу стану з пожежами в Україні свідчить, що статистика пожеж та наслідків від них значною мірою є відбитком стану економіки держави, політичних, соціальних і демографічних процесів, що відбуваються у суспільстві, як наслідок, ситуація з забезпеченням пожежної безпеки залишається складною [10, с. 26–27, 30]. Разом з тим, реформування ОМС та територіальної організації влади в Україні вимагають створення сил ЦЗ, адекватних ризикам виникнення НС техногенного та природного характерів на території громади.

Відповідно ст. 25 КЦЗУ для проведення спеціальних робіт і заходів з ЦЗ та їх забезпечення, що потребують залучення фахівців певної спеціальності й техніки спецпризначення суб'єктами господарювання, ЦОВВ, МДА та ОМС *створюються спеціалізовані служби ЦЗ* [498]. До переліку спеціалізованих служб, згідно п. 3 Постанови КМУ від 8 липня 2015 р. № 469, окрім інших, віднесено і протипожежні та служби зв'язку і оповіщення, які входять до складу сил ЦЗ та складаються з галузевих, територіальних та об'єктових спеціалізованих служб відповідно до функціональної спрямованості. Відповідно, *«галузеві спеціалізовані служби утворюються у системі ЦОВВ шляхом зведення об'єктових підрозділів у відповідну галузеву спеціалізовану службу для проведення спеціальних робіт у визначених таким органом сферах; територіальні спеціалізовані служби – для проведення спеціальних робіт і заходів з ЦЗ та їх забезпечення відповідно в територіальних підсистемах ЄДСЦЗ* [393].

Разом з тим, у світлі діяльності спеціалізованої служби зв'язку та оповіщення протягом останніх років, мусимо констатувати її значну неефективність. Зокрема,

А. В. Савчук звертає увагу на те, що існуюча в Україні система інформування та оповіщення населення була впроваджена ще за радянських часів. «На сьогодні загальнодержавна та територіальні системи централізованого оповіщення працездатні, але не забезпечують виконання покладених функцій у повному обсязі та не відповідають сучасним вимогам» [498]. Тож, з метою створення ефективної сучасної європейської системи запобігання виникненню НС й профілактики пожеж, удосконалення системи реагування на пожежі, зменшення збитків національній економіці та населенню у разі виникнення пожеж, реалізації заходів й завдань у сфері ЦЗ й пожежної безпеки, спрямованих на підвищення рівня захисту населення і територій, Уряд України у 2017 році схвалив Стратегію реформування системи ДСНС [408]. У цьому ж році задля її реалізації був прийнятий Наказ ДСНС України «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи ДСНС» [376].

Відповідно, основними проблемами, що потребують вирішення під час реформування ДСНС України визначені наступні: недостатнє державне фінансування служби – як наслідок – недостатньо компетентних кадрів, низьку заробітну плату та застаріле матеріально-технічне забезпечення, 80 % якого підлягає списанню; високий рівень смертності та матеріальних збитків від НС; несвоєчасне реагування на пожежі в сільській місцевості – час прибуття пожежного підрозділу повсякчас перевищує нормативний (20 хв.) в два-три рази; радянський підхід до планування пожежної безпеки – надмірна централізація системи пожежогасіння; низький рівень свідомості громадян щодо пожежної та техногенної безпеки [188]. Тож, для вирішення означених проблем необхідним вбачається удосконалення системи реагування на НС; розширення мережі місцевих пожежних команд та залучення добровольців до реалізації державної функції із забезпечення пожежної безпеки.

Реалізація Стратегії була передбачена трьома етапами протягом 2017-2020 років. На першому етапі (2017 рік) – підготовка пропозицій щодо внесення змін до

законів щодо: «передачі майнових комплексів державних пожежно-рятувальних підрозділів та іншого майна ДСНС з державної в комунальну власність; покладення на ОМС повноважень із забезпечення пожежної безпеки населених пунктів й територій; стимулювання участі громадян у місцевій і добровільній пожежній охороні; посилення відповідальності керівників суб'єктів господарювання за порушення вимог щодо пожежної та техногенної безпеки шляхом запровадження дієвих адміністративних санкцій». На другому етапі (2018 рік) – «оснащення пожежно-рятувальною технікою та спецобладнанням існуючих пожежних підрозділів місцевої й добровільної пожежної охорони в ОТГ за їх погодженням, у тому числі й за рахунок надлишкового майна та техніки ДСНС, виконання місцевих, державних і міжнародних гуманітарних програм; передача ОТГ за їх погодженням майнових комплексів підрозділів ДСНС; формування структурних підрозділів з питань ЦЗ у складі виконавчих органів ОТГ; ведення обліку сил ЦЗ, визначення зон відповідальності щодо реагування на надзвичайні ситуації державних пожежно-рятувальних підрозділів ДСНС, місцевої й добровільної пожежної охорони, комунальних аварійно-рятувальних служб ОТГ». На третьому етапі (2019-2020 роки) – «розмежування повноважень у сфері ЦЗ з метою уникнення їх дублювання між органами виконавчої влади та ОМС з урахуванням; запровадження системи управління техногенною та пожежною безпекою на основі ризико-орієнтованого підходу та відповідних європейських стандартів» [376].

Відповідно, основними системними та структурними змінами, що мають відбутись у результаті реформи ДСНС мають стати наступні: 1) Поява у пожежній сфері нової професійної фігури, якою є *пожежний-доброволець*; 2) Процес децентралізації й виведення з прямого державного підпорядкування деяких підрозділів ДСНС України. Має бути «подвійний рівень підпорядкування: держава буде контролювати рівень стандартів і правил, а міська муніципальна влада буде разом координувати цю роботу». Зокрема, у своїй праці Т. М. Кришталь та В.С. Чубань зазначають, що наразі немає жодних сумнівів у необхідності проведення

адміністративно-територіальної реформи в Україні, а її реалізація дозволить вирішити комплекс проблем сільських громад, у тому числі проблем у сфері ЦЗ. Зокрема, захист населених пунктів від НС повинні забезпечувати підрозділи ДСНС, добровольці та місцеві пожежні команди [188, с. 228].

Разом з тим, В. Костенко цілком слушно вказує на те, що досвід практичної реалізації прийнятих організаційно-управлінських рішень у сфері публічного управління системою ЦЗ показав, що більшість із них мали політично мотивований й декларативний характер, були поспішними, не відповідали потребам часу та не мали достатнього фінансового забезпечення [182]. Все ж, зважаючи на те, що функціонування ДСНС України є складовою забезпечення національної безпеки нашої держави, надзвичайно важливою є дієва реалізація запропонованих новел у змісті як забезпечення пожежної безпеки у цілому, так і забезпечення пожежної безпеки в лісах зокрема.

Маємо констатувати й той факт, що доволі часто, беручи до уваги і часті нормативні зміни у питанні забезпечення пожежної безпеки в Україні, на місцевому рівні при прийнятті рішень про створення місцевої пожежно-рятувальної команди ОМС здійснюється посилання на недіючі НПА у сфері пожежної безпеки. Зокрема, як приклад можемо навести: Проект Рішення від 31 січня 2017 р. «Про створення місцевої пожежно-рятувальної команди Білокриницької сільської ради та затвердження Положення про її діяльність» [468] та Рішення Куцурубської сільської ради об'єднаної територіальної громади № 8 від 9 жовтня 2018 року «Про створення добровільної пожежної команди при Куцурубській сільській раді ОТГ та затвердження Положення про неї» [467], які посилаються на вже давно не чинні НПА, зокрема: Закон України «Про пожежну безпеку» [451], що втратив чинність 1 липня 2013 р.; Постанову КМУ «Про затвердження Положення про місцеву пожежну охорону» [390], яка втратила чинність від 15.01.2016 р.

Окрім того, наразі, перед ДСНС, у зв'язку з воєнно-політичним конфліктом на сході нашої держави, постали суттєві виклики, пов'язані у тому числі, з численними неконтрольованими ЛП на цих територіях, що набувають катастрофічних масштабів та значних негативних наслідків через постійні тривалі бойові дії. Неодноразово на міжнародному рівні піднімалися питання про суттєві масштаби екологічної шкоди саме через лісові пожежі, опосередковані військовими діями насамперед на окупованих територіях України. Разом з тим, огляд вимог вітчизняного законодавства свідчить, що державою законодавчо врегулюванні питання організації діяльності ЄДСЦЗ в умовах особливого періоду, але вони не передбачали специфіки реалізації завдань ЦЗ в умовах виникнення та розвитку воєнно-політичного конфлікту, з яким зіткнулась наша держава у наслідок агресії з боку Російської Федерації. Тож, з метою підвищення ефективності дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, ОМС, органів управління та сил ЦЗ Рішенням КМУ у січні 2015 р. на території Донецької та Луганської областей був введений режим НС, а в інших регіонах України – режим підвищеної готовності [206, с. 354–355]. На певний час було порушено систему управління силами та засобами цивільного захисту, знищено значну частину облікових та плануючих документів з питань ЦЗ, що ускладнило виконання завдань з захисту населення і територій, у тому числі реагування на НС, пожежі і події [206, с. 355]. Ситуація нормалізувалась після створення військово-цивільних адміністрацій відповідно до ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» [316].

У той же час, на що звертає увагу ціла низка науковців, відсутність ґрунтового, сутнісного, реформування в організації інституційних та адміністративно-правових складових державної пожежної служби, невиконання державних програм у сфері забезпечення пожежної безпеки призвели до прорахунків у визначенні основних напрямків внутрішньої політики держави щодо захисту населення і територій від пожеж та їх наслідків. Так, і Концепція Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012-

2015 роки, затверджена Розпорядженням КМУ від 29 грудня 2010 р. № 2348 [470], достроково втратила чинність від 20.03.2014 р. на підставі Постанови КМУ від 5 березня 2014 р. № 71 «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів КМУ» [108]. Із самої назви останнього НПА, зрозумілим є те, що натомість прийнятого 2010 р. розпорядження нічого запропоновано не було.

Так само була прийнята важлива, щоправда, короткотермінова галузева програма забезпечення пожежної у профільному, у розрізі нашого дослідження, секторі, а саме – аграрному, оскільки діяльність Держлісагентства тривалий час координувалась саме через означене міністерство. Зокрема, Наказ Мінагрополітики України від 31 січня 2013 року № 50 «Про затвердження Галузевої програми забезпечення пожежної безпеки в аграрному секторі економіки України на 2013-2015 роки» [353] був прийнятий на виконання Постанови КМУ від 27 червня 2012 року № 590 «Про затвердження Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012-2015 роки» [356] та не отримав свого продовження. А значні пожежі, кількість яких щороку лише збільшується, як техногенного, так і природного характеру, в котрий раз підтверджують тезу щодо необхідності та нагальності розробки дієвого механізму стосовно вироблення та впровадження організаційно-правових засад забезпечення пожежної безпеки у цілому, а відтак, – обов'язкового прийняття відповідної Концепції на найвищому державному рівні.

Успішне вирішення цього питання можливе лише за умови науково обґрунтованого вивчення ситуації, що склалася у сфері пожежної безпеки та наданні конкретних пропозицій і рекомендацій щодо механізму її забезпечення. Від цього залежить наскільки повно держава зможе реалізувати конституційні права щодо безпеки життя людини та життєдіяльності населення у цілому.

У руслі викладеного, В. А. Доманським у науковому дослідженні на тему «Державне управління пожежною безпекою України» було висловлено точку зору, згідно якої визначення та впровадження нових термінів з питань пожежної безпеки і перейменування *«пожежної охорони»* на *«пожежно-рятувальну службу»* найбільш чітко відповідало би призначенню та суті діяльності, а також визначенню загальних правових, організаційно-управлінських, науково-технічних, економічних, соціальних та інших основ призначення забезпечення пожежної безпеки в Україні [119, с. 4]. У зазначеному контексті маємо відмітити певний поступ як нормативних зрушень, так і у цілому імплементації загальноєвропейських стандартів щодо термінології та назви служб, зокрема, оскільки пункт 15 нині діючого Положення про ЄДСЦЗ [387], визначаючи склад сил ЦЗ ЄДСЦЗ, серед таких передбачає, окрім ОРС ЦЗ, яка функціонує в системі ДСНС; аварійно-рятувальних служб; формувань ЦЗ; спеціалізованих служб цивільного захисту, до яких, відповідно Додатку 2 вище зазначеного Положення, входить і протипожежна спеціалізована служба в структурі ДСНС; добровільних формувань ЦЗ, і *пожежно-рятувальні підрозділи (частини)*. При тому, що як такої, окремої пожежно-рятувальної служби на рівні ЦОВВ наразі не передбачено. Разом з тим, глава 13 КЦЗУ «Забезпечення пожежної безпеки» серед видів пожежної охорони виокремлює наступні її види: державну, відомчу, місцеву та добровільну (статті 59-63), про що, зокрема, нами і було зазначено вище.

Необхідним вбачається внесення змін до п. 7 ч. 2 ст. 17 «Повноваження ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ» КЦЗУ шляхом викладення його в наступній редакції: «Центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту: організовує та забезпечує охорону від пожеж підприємств, установ, організацій та інших об'єктів на підставі договорів в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України», оскільки пункт 7 частини другої статті 17, що доданий до Закону в редакції ЗУ № 353 від 20.06.2013 р. «Про

внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення обмежень у провадженні господарської діяльності» [330], викладений некоректно в стилістичному відношенні.

3.3. Особливості організації взаємодії суб'єктів забезпечення пожежної безпеки в лісах України

У науковій літературі описують два основних напрями реформування держави: 1) орієнтоване на збільшення прибутків адміністрування звертається до інституцій у межах традиційного типу управління. Завдання держави стають щораз більш складними, як і бюрократичні процедури законодавства, які не є, як правило, високопродуктивними, бюджетні допомоги зменшуються. Держава потребує дедалі більше фінансових засобів, щоб підтримувати зростаючу кількість адміністративних завдань і контролювати їх дотримання; 2) другий напрямок реформування визначає роль державних інституцій в межах концепції «governance», коли не лише держава, але й широкі кола суспільства потребують мобілізації ресурсів для вирішення проблем управління лісами, і тоді «збої» у суспільстві, а не «збої» у державі вважаються основною перешкодою на шляху до соціально-економічного прогресу. Таким чином, нові типи зв'язків між державою й суспільством потребують подальшого розвитку і потенційна нова роль саме для держави полягає у тому, щоб стати ініціатором добре збалансованого «переговорного» процесу між усіма партнерами. Інструменти лісової політики, що відповідають саме цій концепції, уже активно застосовуються, це, наприклад, національні лісові програми, екологічна сертифікація лісів [515, с. 225–226]. Формування такого самого інструментарію у системі публічного адміністрування потребує й діяльність із забезпечення пожежної безпеки в лісах, повноцінна реалізація чого залежить насамперед від взаємодії відповідних публічних та

громадських інституцій.

Як показує вітчизняний досвід побудови системи управління у сфері лісових відносин, перший із означених напрямків реформування галузі вже себе вичерпав. Відтак, системне недофінансування чи взагалі відсутність фінансування на пряму з охорони й захисту лісів вимагає додаткових консолідованих зусиль усієї свідомої громадськості, тобто з позиції глобального підходу – запровадження інструментарію та механізмів іншого підходу до реформування, зокрема, лісової галузі та, відповідно, побудови системи суб'єктів та їх взаємодії з метою досягнення поставлених цілей. У нашому випадку, такими є – ефективне забезпечення пожежної безпеки в лісах.

Слід зауважити, що і зміст нормативного регулювання відносин у сфері охорони лісів у цілому акцентує увагу на необхідності оптимізації процесів взаємодії між різними інституціями. Так, Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду» від 21.11.2017 р. № 381 передбачено необхідність посилення контролю за додержанням законодавства щодо використання та охорони лісів, покращення взаємодії органів виконавчої влади, ОМС та правоохоронних органів з метою належного розслідування відповідних правопорушень [348]. Розпорядженням КМУ від 23 травня 2018 р. № 353 «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища», серед іншого, передбачена необхідність забезпечення: організації діяльності громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища – природоохоронних інспекторів на базі ОТГ й створення тренінгового центру для їх навчання; підвищення професійної кваліфікації державних та громадських інспекторів; проведення інформаційно-просвітницьких заходів [374].

Однією з гарантій екологічних прав громадян відповідно до ст. 10 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» є громадський контроль за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, що здійснюється, зокрема, громадськими інспекторами з охорони навколишнього природного середовища. «Епізодична участь громадських інспекторів у заходах Держекоінспекції з нагляду (контролю) свідчить про те, що ні громадські організації, ні місцеві громади фактично не впливають на формування персонального складу громадських інспекторів. Ключовою ж метою Концепції є створення ефективної державної системи запобігання екологічним правопорушенням і моніторингу стану навколишнього природного середовища у тому числі шляхом широкого залучення громадськості до здійснення нагляду (контролю)» [475].

На цьому тлі вкрай важливою постає проблема об'єктивного та належного інформування громадян про реальний стан у цій сфері. Все ж, абсолютна більшість громадян не має прямого відношення до лісового сектору, тому формує своє ставлення до цього на підставі різних джерел: матеріалів ЗМІ, офіційних даних органів лісового господарства, власного досвіду тощо. За словами О.В. Сторчоуса, «лісове відомство, схоже, усвідомило у світлі сучасних тенденцій, необхідність змін в інформаційній сфері та потребу формування власного позитивного іміджу в очах громадськості, зробивши значні кроки у цьому напрямку. Разом з тим, великий обсяг інформації органів лісового господарства не можна назвати таким, що адекватно задовольняє суспільні потреби. Іноді лісівники забувають, що звичайним громадянам цікаво почути, як практично вирішуються проблеми лісу, а не знайомитись зі статистичними даними про досягнення лісової галузі за певний період. Не виправдовує себе і стратегія «замовчування власних недоліків», або коли у мас-медіа надаються неповні, ретельно фільтровані або спотворені дані про ті або інші проблемні питання галузі. Спостерігаючи за лісовими проблемами в дійсності, люди все менше довіряють подібній інформації. Створений в результаті

вакуум заповнюється публікаціями ЗМІ протилежного негативного змісту на тему викриття лісових порушень та зловживань лісівників. До багатьох таких виступів ЗМІ можна пред'явити претензії, адже для об'єктивного висвітлення лісової тематики необхідно знати основні засади лісової науки та нормативних вимог у цій сфері. На жаль, через таке незнання, представники мас-медіа не завжди об'єктивно та професійно висвітлюють актуальні події та тенденції у лісовому секторі» [523]. Втім, наразі маємо констатувати низьку ефективність інформаційної роботи ЦОВВ у сфері лісового господарства – Держлісагентства України, на офіційному сайті якого відсутня актуальна інформація як щодо чинних НПА, так і об'єктивного стану справ у лісовій галузі. Широке коло важливих питань не висвітлено або взагалі, або подано не належним чином.

Надзвичайно важливим для подальших системних змін у сфері лісових відносин є ЗУ від 06.09.2018 р. № 2531 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження українських лісів та запобігання незаконному вивезенню необроблених лісоматеріалів», який набув чинності на початку 2019 р., яким, окрім підвищення штрафів за знищення лісових культур, у Прикінцевих положеннях визначена необхідність КМУ, протягом місяця з дня опублікування цього Закону, розробки комплексної програми відновлення лісового фонду України та визначення першочергових обсягів робіт щодо відновлення лісів і лісорозведення, охорони лісів від пожеж, захисту від шкідників і хвороб, інших лісогосподарських заходів, а також порядку і способів їх проведення [327]. Щоправда, не зважаючи на те, що законодавчо визначений термін вже минув, відповідної комплексної програми КМУ щодо відновлення лісового фонду України та визначення першочергових обсягів робіт щодо охорони лісів від пожеж станом на початок 2019 р. ще не розроблено. Такий стан справ нами пояснюється ще й управлінським нігілізмом у лісовій галузі, оскільки доволі тривалий час були вільними посади голови Держлісагентства України та профільного міністра, які, по суті, і мають відповідати за розробку та провадження будь-яких програм лісової

галузі. Тривала відсутність будь-яких державних програм розвитку лісової галузі, необхідних нормативних ініціатив опосередкована насамперед управлінським розбалансуванням у досліджуваній нами сфері суспільних відносин у цілому.

Ведучи мову про взаємодію у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісових масивах, як відповідних державних органів між собою, так і з територіальними самоврядними організаціями, громадськістю та добровільними підрозділами, наділеними державою спеціальним статусом, маємо на увазі і профілактичні заходи, й безпосередньо – організацію ліквідації лісових пожеж будь-якого масштабу, так і таких, що набувають ознак НС.

Зокрема, *«державна система забезпечення охорони лісів від пожеж в Україні»*, яка під собою розуміється як *«міжвідомча»*, що і є визначальним, на нашу точку зору є дещо невірною, у правовому змісті, дефініцією, яку деякі профільні фахівці активно використовують, оскільки існують чітко визначені суб'єкти, які реалізують саме охорону лісів від пожеж (статті 86 «Організація охорони і захисту лісів» та 89 «Здійснення охорони і захисту лісів» ЛКУ) і які все ж не передбачають міжвідомчий характер взагалі, тоді як *«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. Окрім того, терміном, що використовується зокрема у ЛК України стосовно захисту та охорони лісів від пожеж є лише «збереження». Так, ч. 2 ст. 86 ЛКУ регламентує: «Організація охорони і захисту лісів передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на *збереження лісів від пожеж...*» [211].

Основна причина переростання лісової пожежі у масштабну полягає у нездатності держави як основного координаційного центра ефективно мобілізувати протипожежні заходи різних відомств та структур, не зважаючи на героїчні зусилля окремих пожежних підрозділів, забезпечити належну нормативну регламентацію

алгоритмів дій та отримання необхідних компетенцій для їх якісного втілення за необхідності.

Разом з тим, серед численних повноважень ДСНС України, визначених п. 4 Положення про ДСНС, варто виокремити такі, що передбачають взаємодію цього органу з іншими суб'єктами, у тому числі, і щодо реалізації функції забезпечення пожежної безпеки в лісах України. До таких, зокрема, ми відносимо наступні: «відповідно ч. 9 п. 4 Положення про ДСНС, цей орган здійснює разом із центральними та місцевими органами виконавчої влади, ОМС, підприємствами та установами прогнозування імовірності виникнення НС, визначає показники ризику й має здійснювати районування території України щодо ризику їх виникнення; відповідно ч. 12 п. 4 – координує діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади й суб'єктів господарювання у питаннях здійснення заходів з евакуації населення; відповідно ч. 14 п. 4 – залучає підрозділи пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств та установ незалежно від форми власності й координує їх діяльність під час ліквідації наслідків НС саме державного й регіонального рівня, покликаний організовувати проведення пошуково-рятувальних робіт і контролювати цю діяльність; відповідно п. 23 – координує проведення аварійно-рятувальних авіаційними силами та засобами ДСНС та іншими органами й організаціями незалежно від їх форми власності; відповідно п. 25 – здійснює оповіщення та інформування центральних та місцевих органів виконавчої влади про загрозу виникнення НС, методичне керівництво щодо створення та належного функціонування систем оповіщення ЦЗ різного рівня» [383].

Окрім того, ДСНС, для виконання покладених на неї завдань, має право, в установленому порядку, залучати представників центральних та місцевих органів виконавчої влади, ОМС, фахівців будь-яких організацій, вчених, представників інститутів громадянського суспільства до розгляду питань, що належать до

компетенції ДСНС; сили та засоби центральних та місцевих органів виконавчої влади, ОМС та інших структур, за погодженням з їх керівниками – до участі в навчаннях з питань ЦЗ [383] .

Наказ ДСНС України від 02.03.2017 р. № 132 «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи ДСНС» зазначає про необхідність удосконалення механізму взаємодії з іншими структурами забезпечення національної безпеки шляхом подальшого розвитку державного центру управління в НС ДСНС, утворення відповідних регіональних центрів та налагодження їх взаємодії з Головним ситуаційним центром та іншими ситуаційними центрами складових сектору безпеки і оборони [376].

З метою підвищення ефективності оперативного реагування на пожежі в лісових масивах, ДСНС з Держлісагентством уповноважені розробляти спільні плани дій щодо протидії відповідним загрозам і реагуванню на надзвичайні ситуації, пов'язані з ЛП. Таким Планом має бути передбачено визначення прогнозованих місць ймовірних масштабних ЛП, порядку спільних дій, організації взаємодії, створення міжвідомчого угруповання із залученням необхідної кількості сил, особового складу й техніки. Окрім того, доцільним є умовний поділ території України на конкретні райони оперативного реагування.

Надзвичайно важливою та складною постала наразі ситуація з неконтрольованими ЛП на території ведення бойових дій. Досвід реалізації завдань ЦЗ на таких територіях засвідчив необхідність посилення взаємодії сил ЦЗ з військовими та іншими спеціальними формуваннями, які безпосередньо організовували та проводили антитерористичні заходи. Відповідно до законодавства органи управління та сили ЦЗ безпосередньої участі у бойових діях не беруть, а здійснюють захист населення і територій від наслідків ведення воєнних дій. В той же час, враховуючи що ці заходи проводяться на одній території та майже одночасно, питання належної взаємодії набувають надзвичайної важливості [206].

Таким чином, ефективність взаємодії спільних дій уповноважених суб'єктів у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах є пріоритетною. Зокрема, В. В. Ліпинський виділяє наступні ознаки взаємодії органів пожежної охорони й державних інституцій: «співпраця (очна і заочна); взаємодопомога (пряма і непряма); кооперування сил і засобів; посилення управлінських параметрів системи. Організаційними формами такої взаємодії автор визначає: обмін інформацією, передовим досвідом, спільна розробка навчально-методичних матеріалів, проведення пропагандистської роботи через засоби масової інформації, усунення недоліків у нормативно-правовому регулюванні. А до форм взаємодії державної пожежної охорони і населення науковець відносить: навчання населення та фахівців масових професій правилам пожежної безпеки; проведення спільних оглядів, масових пожежно-профілактичних обстежень населених пунктів; підбір членів добровільних протипожежних формувань; підготовка начальників добровільних пожежних дружин; участь населення у профілактичній роботі із запобігання пожежам; організація протипожежної пропаганди та створення добровільних протипожежних формувань і сільських пожежних команд; спільна участь у розробці та реалізації комплексних планів профілактики правопорушень» [207, с. 12].

Одним з найсуттєвіших недоліків нормативного регулювання спільної діяльності в тій чи іншій сфері є відсутність чи недосконалість НПА стосовно взаємодії державних між собою та державних і недержавних органів. Не є виключенням і відповідна спільна діяльність підрозділів державної пожежної охорони, її добровільних формувань, правоохоронних органів та зокрема і держлісоохорони у питаннях забезпеченні пожежної безпеки в лісових масивах.

Слід зазначити, що ефективність роботи того чи іншого органу залежить насамперед від широкої та детальної регламентації діяльності у цілому, чіткого визначення кроків у тій чи іншій ситуації, насамперед міжвідомчого характеру. Саме такий детально-врегульований характер спільної діяльності притаманний

розвиненим західним державам. В цьому відношенні нам слід переймати та запроваджувати відповідний досвід і в діяльність вітчизняної системи, зокрема щодо взаємодії при забезпеченні пожежної безпеки в лісових масивах. Відтак, є нагальна необхідність у прийнятті низки спільних НПА (*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 Держлісогохороною.

Надзвичайно слушною є пропозиція щодо необхідності прийняття спільного НПА «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії державних органів у галузі забезпечення пожежної безпеки», який би містив загальні положення, принципи, організаційні форми взаємодії щодо забезпечення пожежної безпеки державними органами, порядок їх реалізації, контрольні повноваження щодо дотримання взаємодії [207, с. 16].

Все ще діючим відомчим НПА у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах – Правилами пожежної безпеки в лісах України, прийнятими наприкінці 2004 р., не зважаючи на те, що Міністерства з надзвичайних ситуацій (МНС) як органу вже давно не існує, при гасінні ЛП цим НПА визначений механізм взаємодії підрозділів МНС з іншими відповідальними органами. Так, п. 2.11 ППБВЛУ визначено, що участь місцевих підрозділів МНС України в гасінні ЛП встановлюється *Інструкцією про порядок взаємодії між підрозділами МНС України і обласними управліннями лісового господарства та підприємствами, розкладом виїзду пожежних частин гарнізонів пожежної охорони, а також у порядку, передбаченому мобілізаційно-оперативними планами ліквідації лісових пожеж, що розробляються лісогосподарськими підприємствами* [303].

Так, заходи щодо попередження та ліквідації можливих ЛП у лісових масивах містять *мобілізаційно-оперативний план ліквідації ЛП*, який до початку пожежонебезпечного періоду кожного року складається за формою, затвердженою наказом Держкомлісгоспу № 385 від 30.12.2009 р. «Про затвердження форми

Типового мобілізаційно-оперативного плану ліквідації лісових пожеж в системі Держкомлісгоспу України та Порядку його складання» [427], та погоджується з керівниками міських і районних гарнізонів ОРС ЦЗ ДСНС України, з держлісоохороною та іншими організаціями, що увійшли до цього плану [369].

Наглядним прикладом Інструкції про порядок взаємодії між підрозділами МНС України і обласними управліннями лісового господарства та підприємствами є *Інструкція про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони ТООУЛМГ і пожежно-рятувальних підрозділів ТУМНС у Тернопільській області під час гасіння ЛП*, розміщена на офіційному сайті Тернопільського обласного управління лісового та мисливського господарства, щоправда ще 15.03.2012 р. з посиланням на вже не чинні НПА. Втім її зміст доволі чітко та лаконічно визначає механізм взаємодії відповідних підрозділів під час гасіння ЛП та передбачає зокрема наступне: «На Тернопільське обласне управління лісового та мисливського господарства, покладається контроль за дотриманням вимог пожежної безпеки в лісах, які перебувають у їх постійному користуванні, здійсненням заходів щодо підвищення протипожежної стійкості лісових масивів, запобіганням виникненню й розповсюдженню ЛП та їх ліквідацією; Пожежно-рятувальні підрозділи МНС у Тернопільській обл. залучаються до гасіння ЛП у порядку, що встановлюється даною Інструкцією про порядок взаємодії й розкладом виїзду пожежно-рятувальних підрозділів, а також у порядку, передбаченому Мобілізаційно-оперативними планами ліквідації ЛП. Дані Інструкції розробляються місцевими органами Держлісагенства і ДСНС у відповідності до вимог. Гасіння ЛП у межах лісового фонду, що перебуває у постійному користуванні теруправління, здійснюється пожежно-рятувальними підрозділами ТУМНС; КГЛП є директор відповідного підприємства. Кожна новоприбула до місця пожежі старша службова особа бере на себе керівництво гасінням ЛП. З цього часу вона несе відповідальність за подальшу організацію гасіння ЛП та її наслідки. КГЛП дає розпорядження, які не суперечать вимогам чинних НПА у сфері пожежної безпеки

в лісах, вирішує питання взаємодії з місцевими органами виконавчої влади, ОМС та іншими організаціями щодо безкоштовного надання в його розпорядження вогнегасних речовин, необхідної техніки, додаткових сил та засобів тощо, а під час пожежі, що триває понад три години, – про забезпечення харчуванням та відпочинком і осіб, залучених до гасіння ЛП; Пожежно-рятувальні підрозділи ТУМНС в області, які прибувають до місця гасіння ЛП, підпорядковуються у своїх діях КГЛП та залишають місце пожежі тільки за його погодженням. При виняткових обставинах, пов'язаних із загрозою життю і здоров'ю особового складу, або у крайніх випадках за викликом оперативно-диспетчерської служби гарнізонів ТУМНС в області, підрозділи залишають місце пожежі та доповідають про це КГЛП; При загрозі переростання ЛП у велику (понад 5 га), створюється штаб, який діє згідно з мобілізаційно-оперативним планом ліквідації ЛП та відповідно до обставин, що складаються в ході гасіння. До складу штабу входять представники всіх служб, які залучені до гасіння ЛП, їх роботу очолює КГЛП. Для координації спільних дій з гасіння лісової пожежі теруправлінням Держлісагентства організовується зв'язок між залученими службами; Мобілізаційно-оперативні плани ліквідації ЛП мають бути у диспетчерських службах теруправління Держлісагентства та ТУМНС в області. Диспетчерські служби приймають, опрацьовують і обмінюються між собою інформацією з місця ЛП; Віднесення подій, що пов'язані із порушенням роботи об'єктів обласного управління лісового й мисливського господарства до НС, здійснюється ТУМНС за погодженням з теруправлінням Держлісагентства на підставі Класифікатора НС в Україні та Наказу МВС України від 06.08.2018 р. № 658 «Про затвердження Класифікаційних ознак НС»; Визначено єдині телефони для взаємодії та інформування. Керівники теруправлінь і гарнізонів ТУМНС в узгоджені терміни проводять спільні тактичні навчання з гасіння ЛП, відпрацювання й коригування мобілізаційно-оперативних планів з їх ліквідації та несуть відповідальність за неналежну взаємодію між підпорядкованими підрозділами» [151].

Відтак, гасіння ЛП на початковій стадії здійснюють відповідні підрозділи лісгоспів, при загрозі виникнення НС – залучаються підрозділи ДСНС, облдержадміністрації та інші органи в межах їх компетенції [271]. Окрім того, з метою попередження ЛП й мінімізації їх наслідків Держлісагентством, територіальними органами та лісгоспами щорічно має здійснюватись комплекс організаційних, профілактичних та попереджувальних протипожежних заходів. У всіх лісгосах мають бути розроблені й погоджені з усіма підприємствами й організаціями, яких залучатимуть до гасіння пожеж, *мобілізаційно-оперативні плани*, затверджені органами місцевої влади [10, с. 211].

Таким чином, маємо зауважити, що аналіз Інструкції про порядок взаємодії між підрозділами МНС України і обласними управліннями лісового господарства та підприємствами показав необхідність їх оновлення та приведення до вимог чинного наразі законодавства. Окрім того, значна кількість телефонів для взаємодії з населенням та інформування про можливі загорання й ЛП потребують системної корекції. Варіантом вирішення цього може бути єдиний загальнодержавний номер телефону, зокрема, інформування на рівні Держлісагенства, оскільки ДСНС можна повідомити і через всім відомий «101».

Місцеві державні адміністрації також мають суттєві повноваження щодо формування нормативних вимог на власному рівні у питанні забезпечення пожежної безпеки в лісах, визначаючи при цьому рівень залучення різних органів і служб та організацію їх взаємодії. Так, *приклад* Розпорядження однієї з районних державних адміністрацій «Про заходи щодо попередження пожеж в населених пунктах, лісових масивах, на сільгоспугіддях й торфовищах Прилуцького району» визначає необхідність: «1. *Створення оперативного штабу із запобігання й ліквідації можливих ЛП* на території району та затвердження його персонального складу; 2. *Оперативному штабу із запобігання та ліквідації можливих лісових пожеж* організувати здійснення моніторингу ситуації, що складається на території району, своєчасної доповіді керівництву райдержадміністрації та вжиття

упереджувальних заходів щодо попередження виникнення пожеж в лісових масивах району. 3. *Виконкомам сільських, селищних рад*: Посилити контроль за станом пожежної безпеки в населених пунктах, лісових масивах, на об'єктах, сільгоспугіддях та торфовищах; Невідкладно вжити заходів для приведення в готовність всіх наявних сил і засобів пожежогасіння; Передбачити залучення додаткових сил і засобів для гасіння пожеж; Разом з лісокористувачами, мисливсько-рибальським підприємством «Прилуцьке», РУ УМНС в Чернігівській області розгорнути роз'яснювальну роботу щодо правил пожежної безпеки, в тому числі з залученням ЗМІ; Спільно з ДП «Прилуцьке лісове господарство» уточнити пожежонебезпечні лісові зони поблизу населених пунктів, місця масового відпочинку людей та закріпити їх за членами виконкомів. Розробити та затвердити графіки контролю за станом пожежної безпеки; 4. *Державному підприємству «Прилуцьке лісове господарство»*: Обмежити доступ населення та в'їзд транспортних засобів до лісових масивів в пожежонебезпечний період. Закрити непланові дороги через лісові масиви; Постійно проводити рейди по контролю за дотриманням населенням правил пожежної безпеки з залученням працівників ОВС, інспекторського складу РУ УМНС області; 5. *Управлінню агропромислового розвитку райдержадміністрації*: Визначити служби, підприємства і організації, які повинні мати резерв пального для забезпечення гасіння пожеж в населених пунктах, лісових масивах, на сільгоспугіддях й торфовищах» [428].

Комплексний план заходів ОМС, підприємств та організацій району щодо протипожежного захисту лісів, торфовищ й сільгоспугідь Прилуцького району у весняно-літній період, затверджений Розпорядженням Прилуцької держадміністрації від 24 квітня 2013 року № 98 «Про заходи щодо протидії пожежам у природних екосистемах району у весняно-літній період 2013 року» визначає низку заходів, значна частина яких носять міжвідомчий характер взаємодії та співпраці. Зокрема, такими є: «Розробка та затвердження плану залучення сил і засобів на випадок гасіння великих пожеж у лісових масивах, на

торфовищах і сільгоспугіддях; вжиття невідкладних заходів щодо поліпшення взаємодії відомчих протипожежних служб; *Укладення угоди з відповідними підприємствами і організаціями на залучення сил та засобів для гасіння великих пожеж у лісах та торфовищах*; Перегляд та доповнення складу бойових розрахунків добровільних пожежних дружин; закріплення за ними найбільш небезпечних ділянок лісових масивів; Вжиття заходів щодо поліпшення взаємодії з правоохоронними органами щодо встановлення осіб, винних у виникненні пожеж у лісах, на сільгоспугіддях й торфовищах, та притягнення їх до відповідальності згідно з діючим законодавством; Організація проведення індивідуальної та з допомогою ЗМІ широкої роз'яснювальної роботи серед населення щодо необхідності дотримання правил пожежної безпеки та дій на випадок їх виникнення; Проведення силами сільгосппідприємств та фермерських господарств обкопування й оборювання хлібних масивів у місцях прилягання їх до лісу й транспортних шляхів; *Розробка і затвердження мобілізаційно-оперативних планів ліквідації ЛП*; Приведення в готовність пожежної, техніки сільгосппідприємств задля можливого залучення до гасіння ЛП; Проведення спільних перевірок готовності до пожежонебезпечного періоду ліс- та сільгоспів до своєчасного виявлення й гасіння ЛП; Проведення спільних тренувань на рахунок відпрацювання дій в умовах виникнення великих ЛП» [430].

Відповідальними за виконання кожного виду заходу визначено як мінімум декілька різних суб'єктів. Зокрема, такими визначено: Райдержадміністрацію; ОМС; виконкоми сільських, селищних рад; Районний оперативний штаб; Службу ЦЗ; ДП «Прилуцьке лісове господарство»; міжрайонне управління водного господарства; Управління агропромислового розвитку райдержадміністрації; райвідділ управління Держтехногенбезпеки області; Управління МВС України в області; відділ освіти райдержадміністрації; відділ з питань ЦЗ, взаємодії з правоохоронними органами, оборонної та мобілізаційної роботи апарату

райдержадміністрації; сільгосппідприємства; редакцію місцевої газети; суб'єкти господарювання [430].

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 й готовності формувань до ліквідації ЛП підрозділами ДСНС та працівниками підрозділів обласного управління лісового та мисливського господарства. Так, у Пояснювальній записці про стан виконання *Програми забезпечення пожежної безпеки на території Чернігівської області на 2016-2020 роки* серед основних недоліків визначені наступні: «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; відсутність цілодобового чергування підрозділів місцевої пожежної охорони в деяких населених пунктах; технологічно та морально застарілий парк пожежної техніки» [298]. Разом з тим, офіційний аналіз стану забезпечення пожежної безпеки в природних екосистемах за 2016 р. вказує на аналогічні недоліки, зокрема: погіршення протипожежного захисту територій у сільській місцевості, що обумовлено, передусім, відсутністю будь-яких протипожежних формувань й віддаленістю пожежно-рятувальних підрозділів державної пожежної охорони. «На сьогоднішній день у селах практично не залишилося добровільних пожежних дружин чи команд, пожежно-сторожових постів, місцевої пожежної охорони, які функціонували у колгоспах, чергували цілодобово, мали пожежну техніку й прибували на пожежу за лічені хвилини, тож могли вчасно врятувати людей й ліквідувати пожежу на початковій її стадії. А враховуючи значну відстань й незадовільний стан доріг, втрачається час і ЛП набуває великих розмірів» [10, с. 31].

Окрім того, зміст аналітичного огляду стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2016 рік свідчить, що *обласними державними адміністраціями* з ініціативи територіальних органів Держлісагентства щорічно видаються *розпорядження стосовно посилення пожежної безпеки в лісових масивах*, в яких визначено додаткові заходи щодо протидії виникненню пожеж в природних екосистемах та заборони відвідування лісів населенням та в'їзду в них транспортних засобів у період високої пожежної небезпеки. На підставі цих рішень лісгоспами перекриваються лісові дороги та проводиться систематичне патрулювання лісових масивів. Практично в усіх регіонах щороку проводяться спільні навчання з удосконалення взаємодії відомчої пожежної охорони Держлісагентства і пожежно-рятувальних підрозділів ДСНС [10, с. 31, 210, 212].

Втім, маємо зауважити, що не зважаючи на такі дані відповідного аналітичного огляду, що свідчать про щорічні видання *розпоряджень стосовно посилення пожежної безпеки в лісових масивах обласними державними адміністраціями*, детальний пошуковий аналіз дає підґрунтя стверджувати про часто застарілість відповідних правових рішень та відсутність їх оновлення й перегляду, не ведучи мову вже про окрему загальнодержавну відповідну програму, яка б щорічно мала прийматись на рівні КМУ.

Зважаючи на підвищення рівня небезпек, пов'язаних із недостатнім забезпеченням пожежної безпеки як у цілому, так і в лісових масивах зокрема, активне впровадження реформи децентралізації, вагомість місця та ролі окремих галузевих суб'єктів у питаннях забезпечення пожежної безпеки на підвідомчим їм об'єктам, цілком обґрунтовано нормативного закріплення отримав Наказ МВС України від 06.02.2017 р. № 92 «Про затвердження Інструкції з організації перевірок діяльності міністерств та інших ЦОВВ, місцевих державних адміністрацій й ОМС щодо виконання вимог законів та інших НПА з питань техногенної та пожежної безпеки, ЦЗ» [359] натомість аналогічного Наказу МНС України від 15.08.2007 р. № 558 «Про затвердження Інструкції з перевірки та

оцінки готовності функціональних і територіальних підсистем єдиної системи ЦЗ» [361]. Слід враховувати і позицію фахівців «лісового пожежогасіння», які відзначають специфіку природних пожеж порівняно з техногенними: якщо останні є об'єктовими пожежами, то природні пожежі – це ландшафтні пожежі. Ця відмінність має фундаментальний характер й впливає на підготовку фахівців. Відтак, усе більшої ваги набуває підготовка керівного складу ОРС ЦЗ ДСНС України щодо організації гасіння ЛП, оскільки для оцінки реальної й прогнозування можливої обстановки на пожежі та керування діями підрозділів вони мають знати закономірності розвитку ЛП та особливості її гасіння [369].

І все ж базовим, основним НПА в організації взаємодії уповноважених державних органів вже на стадії гасіння лісових пожеж є Інструкція про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Держкомлісгоспу України і пожежно-рятувальних підрозділів ОРС ЦЗ МНС України під час гасіння ЛП, затверджена спільним наказом Держкомлісгоспу та Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 12 березня 2007 р. № 89/132 [362], прийнята, судячи зі змісту самого наказу на виконання на декілька років раніше прийнятого відомчого НПА «ППБВЛУ». Відтак, зміст територіальних Інструкцій про порядок взаємодії між підрозділами МНС України і обласними управліннями лісового господарства та підприємствами, про які йдеться в ППБВЛУ відповідає суті та змісту Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Держкомлісгоспу України і пожежно-рятувальних підрозділів ОРС ЦЗ МНС України під час гасіння ЛП.

Не зважаючи на чинність відповідної Інструкції про порядок взаємодії підрозділів під час гасіння ЛП, порядок взаємодії підрозділів лісової охорони та ДСНС, залишається найвагомішою проблемою, що виникає під час гасіння великих ЛП. Зокрема, масштабні ЛП транскордонного характеру у 2015 р., показали, що даний НПА потребує доопрацювання. «Так, в 2015 р. у вітчизняній частині зони

відчуження 2-ма великими ЛП було пройдено близько 14,8 тис. га, а в білоруській – до 10 тис. га. Згідно із заявою заступника Мінлісгоспу Республіки Білорусь 57 % випадків пожеж у 2015 р. були транскордонними, тобто горіння перейшло з території України на Білорусь» [553, с. 12]. Разом з тим, керівник Регіонального східноєвропейського центру моніторингу пожеж (REEFMC) Сергій Зібцев, зазначає, що щільність пожеж у Білорусі та Польщі в рази менша ніж в Україні при однаковому надзвичайному рівні пожежної небезпеки за умов погоди, що вказує на незадовільну координацію роботи міжвідомчих протипожежних служб в Україні. Відтак, «прикладом вдалої організації роботи протипожежних служб в Україні є період 1-20 серпня 2010 р., коли при однакових погодних умовах в Європейській частині Росії згоріло більше 200 тис. га лісів, тоді як в Україні – до 3 тис. га» [144].

Аналіз вищезазначеної Інструкції, як і більшості НПА, прийнятих на рівні ЦОВВ у сфері лісового господарства, у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах України, на жаль, повсякчас оперує вже не чинними чи то НПА, чи то органами, які відповідальні за ті чи інші функції у розрізі досліджуваного. Сама назва ключового профільного наказу у питаннях забезпечення взаємодії між уповноваженими державними органами під час гасіння ЛП, яскраво про це свідчить [439]. Окрім того, п. 3 Наказу щодо затвердження щойно вказаної Інструкції передбачається скасування Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Держкомлісгоспу України і пожежно-рятувальних підрозділів ОРС ЦЗ МНС України під час гасіння ЛП, затвердженої першим заступником Голови Держкомлісгоспу 31 липня 2006 р. та першим заступником Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи 3 серпня 2006 р. [362]. Таким чином, попередня аналогічна міжвідомча Інструкції про порядок взаємодії відповідних підрозділів проіснувала близько року, тоді як нині чинна, не зважаючи на суттєві структурні та технологічні зміни, все ще залишаються діючою вже більше 10 років. Зокрема, в п. 1 чинного щойноозначеного Наказу № 89/132 йдеться про те, що

Інструкція розроблена відповідно до чотирьох НПА, а саме: ЛКУ [211], ЗУ: «Про пожежну безпеку» [451], «Про правові засади ЦЗ» [458] та ППБВЛУ [303], два з яких вже не є чинними.

Пункт 3 зазначеної Інструкції про порядок взаємодії передбачає залучення пожежно-рятувальних підрозділів ОРС ЦЗ МНС України (далі – Служба) до гасіння ЛП у порядку, що встановлюється *Інструкціями про порядок взаємодії між гарнізонами Служби та Підприємствами, розкладом виїзду пожежно-рятувальних підрозділів, а також у порядку, передбаченому мобілізаційно-оперативними планами ліквідації лісових пожеж* [362], що свідчить про нормативну вимогу складання окремих Інструкцій про порядок взаємодії між гарнізонами служби ДСНС та конкретними лісгоспами при гасінні ЛП. Відтак, можемо констатувати, що адміністративно-правове забезпечення пожежної безпеки в лісах передбачає собою наявність цілої системи НПА, починаючи від загального до об'єктового рівня, втім із обов'язковим залученням до цього процесу різних інституцій (уповноважених державних виконавчих органів різного підпорядкування, ОМС, самоврядних організацій, добровільних дружин). Тобто, 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 зусиль, так і вже безпосередньо при гасінні лісових пожеж.

Важливим фактом, до того ж, є і погодження аналізованого НПА саме з нинішнім Мінекоенерго, тим міністерством, у зв'язку з адміністративною реформою системи ЦОВВ 2010 року [439], з яким відношень підпорядкування, узгодження, тощо ключових рішень, а відтак, відомчих НПА, відповідно, Держлісагентство України, на нашу точку зору, неприпустимо, не мало тривалий час.

Окрім того, п. 4 нині діючої Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Держкомлісгоспу України і пожежно-рятувальних

підрозділів ОРС ЦЗ МНС України під час гасіння ЛП оперує терміном «у галузі пожежної безпеки в лісах», таким, що не відповідає чинному законодавству та юридичній практиці вживання категорій «галузь та сфера» відносно напрямків суспільної життєдіяльності.

Відтак, вважаємо за необхідне: 1. Внести зміни до п. 4 спільного Наказу Держкомлісгоспу України та МНС України від 12 березня 2007 р. № 89/132 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Держкомлісгоспу України і пожежно-рятувальних підрозділів ОРС ЦЗ МНС України під час гасіння ЛП» у частині зміни терміну «у галузі пожежної безпеки в лісах» на «у сфері пожежної безпеки в лісах»; 2. Вбачаємо необхідність у прийнятті нового спільного Наказу Держлісагентства України (Мінекоенерго) та МВС України щодо затвердження Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Держлісагентства України і пожежно-рятувальних підрозділів ОРС ЦЗ МВС України під час гасіння ЛП, який би відповідав сучасній системі профільних органів виконавчої влади та враховував специфіку їх взаємодії при ліквідації ЛП.

Вдалим прикладом є нещодавно прийнятий Наказ МВС України від 13 квітня 2017 р. № 311 «Про затвердження Порядку організації та застосування авіаційних сил та засобів для гасіння ЛП» у частині деталізації норм щодо організації та застосування авіаційних сил та засобів для гасіння ЛП, відповідної координації дій між різними відомствами та службами, вживання нових термінів та нормативів, відсутніх, зокрема, в інших пов'язаних НПА. Втім, суттєвим недоліком зазначеного НПА вважаємо його прийняття на рівні лише одного відомства, а саме МВС, при тому що зазначений Наказ МВС України від 13 квітня 2017 р. № 311 отримав відповідне узгодження як на рівні Держлісагентства, так і Міноборони України, що свідчить про міжвідомчий характер його апробації.

П. 1.1 ППБВЛУ визначає лісовий фонд України високопожежонебезпечним об'єктом, а його охорону від пожеж – моральним обов'язком кожного члена

суспільства. Згідно з п. 2.10 ППБВЛУ, для участі в гасінні великих ЛП місцеві органи державної виконавчої влади та інші організації на вимогу КГЛП зобов'язані надавати безкоштовно в його розпорядження допоміжні техніку, сили та засоби тощо, а під час ЛП, яка триває понад три години, – харчування та місце відпочинку для осіб, що залучені до гасіння ЛП. П. 5.1.15 цього ж НПА регламентує можливість залучення керівниками лісгоспів населення, пожежної техніки та транспортних засобів, *згідно з мобілізаційно-оперативним планом ліквідації можливих ЛП*, інших суб'єктів [303].

Один з ключових, нещодавно прийнятих НПА у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України – Наказ МВС України від 13.04.2017 р. № 311 «Про затвердження Порядку організації та застосування авіаційних сил та засобів для гасіння ЛП», який є найбільш інноваційним, оскільки ґрунтується на новій нормативно-правовій основі з урахуванням оновлених технологічних можливостей для гасіння ЛП, детально, зі схематичним представленням, регламентуючи дії уповноважених служб та органів, містить окремі розділи щодо визначення механізму взаємодії, а саме: 1) V «Організація взаємодії авіації з наземними силами та засобами, порядок її забезпечення у період підготовки до пожежогасіння»; 2) VI «Організація взаємодії авіації та її забезпечення під час виконання авіаційних робіт з гасіння лісових пожеж» [400]. А сам Наказ був погоджений із керівниками органів, з якими здійснювалась взаємодія: заступником олови Держлісагентства та Тимчасово виконуючим обов'язки Міноборони України.

Наказ Держкомлісгоспу України від 01.08.2010 р. № 248 «Щодо забезпечення охорони лісів від пожеж», аргументуючи зміст власних норм, зазначає, що великі ЛП, засвідчили наявність певних недоліків при проведенні профілактичних та попереджувальних протипожежних заходів, реагуванні на виявлені загорання та взаємодії при ліквідації пожеж. Відповідно, цим наказом на начальників обласних управлінь лісового та мисливського господарства покладаються ряд обов'язків, усі з яких стосуються забезпечення ефективної взаємодії між різними службами та

органами, а саме, – внесення пропозицій облдержадміністраціям про розгляд на рівні Комісій з техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій питань щодо: «належної взаємодії сил і засобів при гасінні ЛП відповідно до затверджених мобілізаційних планів, зокрема підрозділів Держкомлісгоспу, МНС, Міноборони, МВС та інших організацій; забезпечення належної охорони лісів, що знаходяться у віданні Мінагрополітики, Міноборони та інших міністерств і на землях запасу. Особливу увагу рекомендовано звернути на виникнення осередків пожеж на сільгоспугіддях та поблизу населених пунктів, які є причиною загорання лісів практично на всій території України; прийняття рішень про заборону відвідування лісів населенням та в'їзду в них транспортних засобів в період високої пожежної небезпеки, забезпечення практичного виконання цих вимог спільними заходами ОВС і Держлісохорони; посилення контролю з боку ОВС на автодорогах, що проходять через лісові масиви та притягнення до відповідальності осіб, які порушують правила пожежної безпеки в лісах або здійснюють навмисні підпали; висвітлення в ЗМІ профілактичних протипожежних заходів в лісах; прийняття на рівні місцевих органів виконавчої влади рішень про проведення відповідними службами роз'яснювальної роботи серед населення щодо порядку проведення заходів й поведінки людей у випадках виникнення ЛП» [575]. Держлісохорона під час організації заходів, спрямованих на усунення порушень лісового законодавства покликана тісно взаємодіяти з правоохоронними органами, органами виконавчої влади, ОМС і громадськістю [382].

З метою забезпечення пожежної безпеки в лісах здійснюється і авіаційне патрулювання відповідних масивів згідно маршруту, який проходить над насадженнями із високим класом природної пожежної небезпеки за погодженням із Державною авіаційною службою України та Адміністрацією Державної прикордонної служби України. Під час патрулювання при виявленні осередків загорянь пілот-спостерігач передає повідомлення диспетчеру авіавідділення, котрий терміново зв'язується з тими черговими лісгосподарських підприємств, на

території яких виникла пожежа. Оперативність гасіння ЛП, а також координацію роботи авіаційних та наземних служб має забезпечувати *спеціальна диспетчерська служба*. Її завданням є збір та передача інформації про лісові пожежі, що надходить з лісництва до уповноваженого ЦОВВ [569].

Разом з тим, великі ЛП, виникаючі на вітчизняних теренах, засвідчили наявність певних недоліків при проведенні профілактичних та попереджувальних протипожежних заходів, реагуванні на виявлені загорання та взаємодії при ЛП. Зокрема, обласними управліннями лісового та мисливського господарства не завжди вживаються належні заходи щодо прийняття облдержадміністраціями рішень про заборону відвідування лісів населенням та в'їзду до них транспортних засобів у період високої пожежної небезпеки [575].

Наглядним прикладом реалізації процесів взаємодії у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах України між різними органами та службами є звіт ДСНС за результатами проведеної у 2015 р. роботи у контексті реалізації відповідних організаційних та практичних заходів, а саме: «Управлінням ДСНС в області, спільно з Волинським обласним управлінням водних ресурсів, Волинським обласним управлінням лісомисливського господарства, Службою автомобільних доріг області, управлінням з питань ЦЗ облдержадміністрації, та з урахуванням пропозицій місцевих органів виконавчої влади розроблено *Комплексну регіональну програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру у Волинській області на 2016-2020 роки, яка затверджена рішенням Обласної ради від 07 квітня 2016 року № 11/4*. Обсяг фінансування Програми становить 182,704 млн гривень, з них на захист населення і територій від пожеж в природних екосистемах з місцевих бюджетів передбачено 3,950 млн гривень (влаштування 48 штучних пожежних водойм, ремонт 50 підпірних споруд (шлюзів-регуляторів), влаштування мінералізованих смуг загальною площею 10 тис. км, догляд за ними 25 тис. км., влаштування протипожежних розривів 10 км.). Аналогічні програми прийняті у містах та

районах області; 19 лютого 2016 року головою Волинської облдержадміністрації затверджений Комплексний план попередження та ліквідації пожеж у лісах, на торфовищах та сільгоспугіддях Волинської області у 2016 році, де визначені конкретні завдання ОМС, лісгоспам та службам ЦЗ області, аналогічні плани розроблені у кожному районі області» [234].

Таким чином, маємо констатувати, що ефективність забезпечення пожежної безпеки в лісах України залежить не лише від наявності відповідної нормативної бази, але, насамперед, від злагодженості процесів взаємодії уповноважених суб'єктів, оснований на відповідних регіональних міжвідомчих програмах та проведенні періодичних міжвідомчих навчальних тренувань щодо взаємодії під час гасіння ЛП. До основних суб'єктів відносимо: місцеві органи виконавчої влади, ОМС, лісокористувачів, власників земельних ділянок, керівників ліс- та сільгоспів, підрозділи лісової охорони, добровільні пожежні формування, уповноважені підрозділи ДСНС, ЗМІ, які, у нормативно визначених випадках створюють оперативні штаби з ліквідації ЛП та мінімізації негативних наслідків від таких природних явищ.

Втім, ціла низка проблемних аспектів все ще залишається перепорою до забезпечення ефективності пожежної безпеки в лісових масивах. Серед них виокремлюємо наступні: управлінську розбалансованість лісової галузі, відсутність протягом тривалого часу керівника та стратегії розвитку лісівничої галузі; недостатнє фінансування лісової галузі у цілому та проведення усього комплексу необхідних протипожежних заходів зокрема; технологічну та моральну застарілість протипожежного обладнання, його недостатню кількість; правовий нігілізм лісокористувачів, низьку екологічну правосвідомість населення України; несвоєчасне інформування уповноважених органів про загоряння в екосистемах, які з високою вірогідністю можуть призвести до лісових пожеж; здебільшого формальний підхід місцевих органів виконавчої влади та ОМС до реалізації організаційних заходів протипожежної профілактики; неналежний рівень

забезпечення протипожежного стану розпайованих земельних ділянок; недотримання власниками та іншими користувачами земель сільгосппризначення вимог щодо заборони випалювання сухої трави, стерні тощо; неналежний рівень функціонування добровільних пожежних формувань; достатньо низький поріг юридичної відповідальності за збитки, заподіяні наслідками ЛП.

«Рівень національної безпеки, що склався і буде складатися в Україні в майбутньому, визначається величиною ризику як від можливих катастроф, у тому числі (природних і техногенних), так і від негативних процесів, що відбуваються повільно, але з часом можуть призвести до соціальних вибухів (екологічні проблеми, соціальні конфлікти). Тому одним з таких стратегічних підходів щодо природно-техногенної безпеки України має бути принцип ненульового ризику, який вимагає утворення ефективної системи публічних механізмів щодо забезпечення безпеки людини, природи та суспільства. В реалізації заходів, спрямованих на досягнення, підтримку та контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки повинні брати участь різні міністерства, відомства, установи та організації України. Реальний результат від проведення таких заходів можна буде отримати тільки при їхньому комплексному застосуванні, що потребує, у свою чергу, впровадження чітко відпрацьованого механізму організаційного управління діяльністю всіх суб'єктів цього процесу. Для реалізації такого механізму має бути сформована система екологічної безпеки України. Її створення означає задоволення екологічних вимог суб'єктів екосистеми й за своєю пріоритетністю має бути поставлене вище за окремі аспекти традиційної національної безпеки. Таким чином, вирішення проблем безпеки людини вимагає обов'язкового врахування цілої низки факторів, загальнолюдських цінностей і, зважаючи на обмеженість ресурсів, не тільки найближчих, а й віддалених наслідків рішень у цій сфері, які приймаються сьогодні. Тільки при такому підході можна досягти сталого розвитку цивілізації, здійснити безкризовий перехід від біосфери до ноосфери – сфери

Розуму, необхідність якого вперше сформулював наш великий співвітчизник В. І. Вернадський» [9].

Висновки до розділу 3

1. Маємо констатувати доволі широку та розгалужену кількість суб'єктів у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах, серед яких: органи місцевого самоврядування, виконавчої влади, засоби масової інформації, громадські утворення, підприємства, установи та організації. Аналіз чинного законодавства та вивчення практики організації системи забезпечення пожежної безпеки в лісах в Україні дозволяє з наукових позицій визначити основні групи органів публічної влади та організаційно-правові засади їх діяльності у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах. До таких, зокрема, ми відносимо наступні: 1. Органи загальної компетенції та їх спеціалізовані структури; 2. Органи спеціальної компетенції: 2.1. Органи галузевої компетенції; 2.2. Органи функціональної компетенції. Слід зауважити, що особливістю виокремленої нами системи органів є їх розгалуженість та доволі широка підвідомчість, відтак, ефективність забезпечення пожежної безпеки в лісах залежить, насамперед, від злагодженої співпраці та ефективної взаємодії означених органів, особливо на рівні органів спеціальної компетенції.

До основних органів публічної влади загальної компетенції, які здійснюють управління у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах ми відносимо: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки і оборони України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі підрозділи. Окрім того, важливі функції щодо координації та спрямування діяльності органів спеціальної компетенції у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах України належать низці міністерств, а саме: Міністерству аграрної політики та продовольства України, Міністерству внутрішніх

справ України та Міністерству екології та природних ресурсів України. Вагому роль у досліджуваній нами сфері суспільних відносин відіграє і низка інших центральних органів виконавчої влади, зокрема: Державна екологічна інспекція України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне агентство земельних ресурсів України.

До основних органів галузевої компетенції у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах України ми відносимо Держлісагентство України як ЦОВВ, який, відповідно 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 положення про зазначену службу, здійснює Мінприроди. До основних органів функціональної компетенції нами віднесено державну систему цивільного захисту, органи якої, відповідно, залучаються до гасіння лісових пожеж в період високої пожежної небезпеки при загрозі виникнення надзвичайної ситуації. Відповідно п. 5 Положення про ЄДСЦЗ, безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту здійснює ДСНС.

Прагнучи до побудови ефективно-збалансованої системи державних органів, зокрема у досліджуваній нами сфері, одночасно з адміністративною реформою набула оновлення і інституційна складова системи органів влади, які мають повноваження у питаннях формування та реалізації державної політики щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах в Україні. Окрім організаційних засад, значні зміни торкнулись і функціональних аспектів діяльності відповідної системи державних органів, діяльність яких, як і будь-яких інших, за своєю ідеологією, пов'язана насамперед з реалізацією необхідних державі, тобто, її громадянам, функцій.

Забезпечення пожежної безпеки в лісах – це цілий комплекс, насамперед організаційно-управлінських заходів, спрямованих на запобігання, профілактику та

безпосередньо ліквідацію пожеж у лісових масивах, здійснювану уповноваженими на те суб'єктами. І саме це і визначає ключову відмінність між охороною лісів від пожеж, завданням, покладеним на Держлісагентство, та забезпеченням пожежної безпеки в лісах – наразі вкрай важливою державною функцією, яка покладена на систему державних та самоврядних органів, і яку окреме, навіть, профільне відомство реалізувати самостійно не спроможне.

У розрізі проблематики нашого дослідження, якісне впровадження реформи децентралізації, узагальнена мета якої полягає у наданні правового та фінансового інструментарію вирішувати більшість питань громади на місцях обраними представниками, заключається і у належному правовому забезпеченню фінансування заходів з організаційно-правового та інженерного комплексу таких щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах України загалом.

2. З'ясовано, що Держлісагенство 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. Питання діяльності пожежних підрозділів Держлісагенства 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 Держлісагентство. Відповідно, порядок забезпечення відомчої пожежної охорони, права та обов'язки її працівників мають визначатися положенням про неї, яке затверджуються відповідним міністерством на підставі Типового положення про відомчу пожежну охорону. Втім, окремого положення про відомчу пожежну охорону в структурі Держлісагенства не розроблено. Усі питання забезпечення пожежної безпеки на

рівні лісової галузі закріплені відомчими нормативно-правовими актами, а саме, Правилами пожежної безпеки в лісах України та Положенням про лісові пожежні станції.

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 і пожежного (респіраторника) та спостерігача-пожежного, такі важливі посади у Держлісагенстві 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.

Рівень забезпечення пожежної безпеки в лісах Зони відчуження найгірший в країні, що зумовлено цілою низкою причин (зокрема, значною захаращеністю ЛГМ, відсутністю доріг, зв'язку), головною серед яких є все ж управлінська та організаційна. Наразі протипожежна система в лісах Зони відчуження не відповідає особливостям означеної території, вона не здатна ефективно контролювати пожежну безпеку та гасити пожежі на десятках тис. га лісу, оскільки відсутніми є: дієве нормативне регулювання такої діяльності, відпрацьовані технології, протипожежна техніка та підготовлені фахівці.

Результати аналізу законодавства насамперед в частині правової регламентації місця та ролі Держлісагенства та його структурного підрозділу – Державної лісової охорони в сучасній організаційно-правовій моделі державних органів України 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.

3. Аналіз діяльності органів функціональної компетенції у сфері забезпечення

пожежної безпеки в лісах України дозволив з'ясувати, що постійно діючими органами управління цивільного захисту на державному рівні є КМУ, ДСНС, а також ЦОВВ, що створюють функціональні підсистеми, та підрозділи з питань ЦЗ у складі їх апаратів. Координаційними ж органами державної системи цивільного захисту являються: комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та НС і спеціальні комісії з ліквідації наслідків НС, що утворюються для координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств та організацій, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення й територій, запобіганням та реагуванням на НС. Окрім того, відповідно до ст. 76 КЦЗУ, для безпосередньої організації і координації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків НС утворюється штаб з ліквідації наслідків НС, який є робочим органом керівника робіт з ліквідації наслідків НС. Рішення про створення штабу та призначення керівника робіт з ліквідації НС оформлюється розпорядженням голови РДА, міського голови.

Державні пожежно-рятувальні підрозділи ОРС ЦЗ нормотворцем віднесено до відання ДСНС, а функція держави із забезпечення ЦЗ нормативно увібрала в себе відповідну функцію щодо реалізації пожежної безпеки загалом та пожежної безпеки в лісах зокрема. Аргументовано, що ЦЗ забезпечується з урахуванням особливостей, визначених вже новим ЗУ «Про національну безпеку України». А суб'єкти правовідносин, що існують у сфері забезпечення пожежної безпеки у цілому утворюють собою певну систему, що являє собою складову частину більш загальної системи – системи забезпечення національної безпеки.

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

суттєвими повноваженнями у сфері пожежної безпеки, зокрема, шляхом виведення з прямого державного підпорядкування деяких підрозділів ДСНС України.

Затвердження окремо Статуту дій у НС органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ та Статуту дій органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ під час гасіння пожеж у 2018 р. Наказом МВС України № 340 замість попереднього, вже не чинного Статуту дій у НС органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ № 575 від 13 березня 2012 року, 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 НПА, 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 окремий 66 підрозділ II розділу «Гасіння лісових пожеж» особливості ліквідації масштабних загорянь в лісових масивах з чітким визначенням управлінської компоненти.

4. *«Державна система забезпечення охорони лісів від пожеж в Україні»*, яка під собою розуміється як «міжвідомча», що і є визначальним, на нашу точку зору є дещо невірною, у правовому змісті, дефініцією, яку деякі профільні фахівці активно використовують, оскільки існують чітко визначені суб'єкти, які реалізують саме охорону лісів від пожеж (статті 86 «Організація охорони і захисту лісів» та 89 «Здійснення охорони і захисту лісів» ЛКУ) і які все ж не передбачають міжвідомчий характер взагалі, тоді як *«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. Окрім того, терміном, що використовується зокрема у ЛК України стосовно захисту та охорони лісів від пожеж є лише «збереження».

Слід зазначити, що ефективність роботи того чи іншого органу залежить насамперед від широкої та детальної регламентації діяльності у цілому, чіткого визначення кроків у тій чи іншій ситуації, насамперед міжвідомчого характеру. Саме такий детально-врегульований характер спільної діяльності притаманний розвиненим західним державам. В цьому відношенні нам слід переймати та запроваджувати відповідний досвід і в діяльність вітчизняної системи, зокрема щодо взаємодії при забезпеченні пожежної безпеки в лісових масивах. Відтак, є нагальна необхідність у прийнятті низки спільних НПА (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.

Основна причина переростання лісової пожежі у масштабну полягає у нездатності держави як основного координаційного центра ефективно мобілізувати протипожежні заходи різних відомств та структур, не зважаючи на героїчні зусилля окремих пожежних підрозділів, забезпечити належну нормативну регламентацію алгоритмів дій та отримання необхідних компетенцій для їх якісного втілення за необхідності.

На сьогоднішній день 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 і реалізують політику у лісовій галузі, місцеві органи управління (виконавчої влади та місцевого самоврядування), свідома громадськість та добровільні протипожежні формування. Та все ж, визначальним у пошуку являється алгоритм взаємодії та узгодження дій органів та організацій, 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 ефективну їх взаємодію на різних рівнях.

Вважаємо за необхідне: 1. Внести зміни до п. 4 спільного Наказу Держкомлісгоспу України та МНС України від 12 березня 2007 р. № 89/132 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Держкомлісгоспу України і пожежно-рятувальних підрозділів ОРС ЦЗ МНС України під час гасіння ЛП» у частині зміни терміну «*у галузі пожежної безпеки в лісах*» на «*у сфері пожежної безпеки в лісах*»; 2. У прийнятті нового спільного Наказу Держлісагентства України (Мінекоенерго) та МВС України щодо затвердження Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Держлісагентства України і пожежно-рятувальних підрозділів ОРС ЦЗ МВС України під час гасіння ЛП, який би відповідав сучасній системі профільних органів виконавчої влади та враховував специфіку їх взаємодії при ліквідації ЛП.

РОЗДІЛ 4. НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В ЛІСАХ УКРАЇНИ

4.1. Досвід зарубіжних держав у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах

З огляду на імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС та його державами-членами, з іншої сторони необхідно враховувати, що регулювання ведення лісового господарства в Україні має здійснюватися у відповідності до законодавства країн-членів ЄС. Разом з тим, механізми застосування принципів сталого лісоуправління мають враховувати національні особливості. Необхідним вбачається й реалізація вимог ст. 364 Угоди про асоціацію України з ЄС щодо співробітництва держав-підписантів у сфері ЦЗ шляхом імплементації окремих угод, які мають бути укладені між Сторонами згідно їх повноважень й компетенції насамперед у питаннях: реалізації взаємодопомоги у НС; оцінці їх впливу на навколишнє середовище; обміну інформацією про НС, що мають транскордонний характер; формуванні запитів й пропозицій щодо міжнародної допомоги.

На сьогодні у світі існує три системи управління лісовим господарством: *Комплексна*. У цьому випадку орган управління лісовим господарством поєднує кілька функцій управління. Наприклад, у Польщі державна лісова компанія відповідає за ведення лісового господарства в державних лісах й здійснює контроль за його якістю у приватних. В Республіці Білорусь, для прикладу, Міністерство лісового господарства виконує всі три функції – нормативну, наглядову та функцію ведення лісового господарства; *Роздільна*. У цьому випадку функції управління виконують різні державні органи. У більшості країн Європи діє така система управління; *Концесійна* – управління лісовим господарством віддане у концесію.

Така система управління властива країнам з великими запасами лісових масивів та в яких держава не може забезпечити їх управління внаслідок віддаленості. Така модель у чистому використовується в Росії, Канаді та деяких африканських країнах. Потрібно зазначити, що жодна країна Європи з розвиненою економікою наразі не використовує концесійну модель управління. Крім того, останній досвід Російської Федерації із передачею повноважень довів лісове господарство країни практично до повного розвалу. Негативним також є досвід Болгарії, що на першій стадії реформування використовувала концесійну модель, яка довела свою неефективність в умовах та призвела до значущого погіршення якості ведення лісового господарства. У підсумку, держава повернула в управління лісгоспи й вимушена була робити інвестиції у лісогосподарську галузь [530].

Пожежна небезпека в лісах у значній мірі обумовлена географічними та кліматичними особливостями. Найбільш небезпечними регіонами у світі, у контексті пожежної безпеки в лісах, є Середземноморський басейн, площа північноамериканських соснових лісів та африканські савани. Слід констатувати, що останнім часом різко зросла кількість ЛП світі. Тільки в Європі щорічно відбувається від 30 000 до 40 000 пожеж, із загально спаленою площею лісів понад 500 000 га [589]. У Північній Америці збиток набагато більший.

Прогресуюча статистика ЛП у світі робить їх глобальною проблемою людства. Зокрема, за даними Держдоповіді РФ у 2012 р., основною (63.1 %) причиною загибелі лісів постали саме ЛП (230,764 га знищених лісів, станом на 1 січня 2013 року) [532]. *Втім, такі природні чинники як самозаймання сухої трави, хмизу, торфовища, значно рідше викликають пожежі, аніж людська необережність чи недбалість.*

Послугуючись статистичними даними, поданими на сайті Insurance Information Institute, ми відобразили «лінію», яка досить яскраво відображає динаміку збільшення лісових пожеж на території США (Рис. 4.1), що є абсолютно транспарентною у цілому для більшості держав світу.

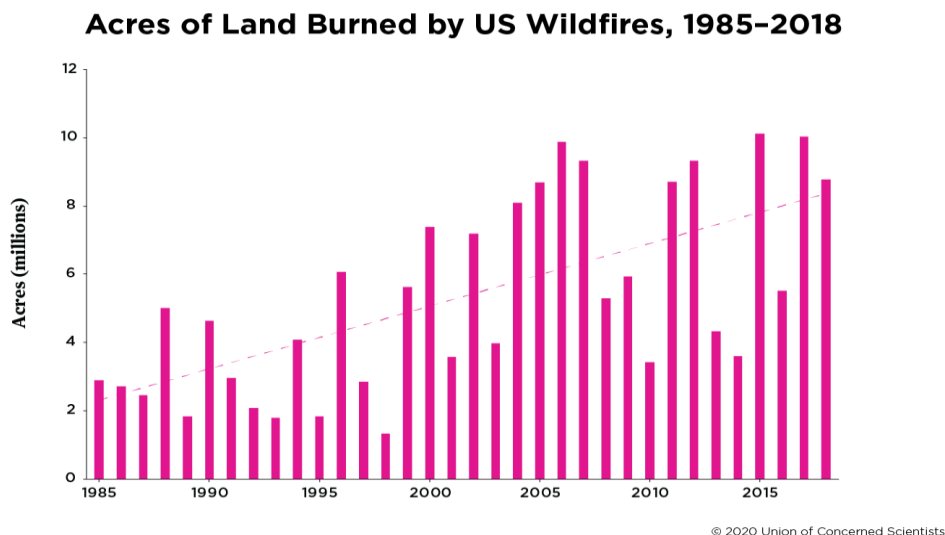


Рис. 4.1. Динаміка площі лісових пожеж в США (1985-2018 рр.)
(інформація сайту *Insurance Information Institute*)

Окрім того, статистика природних катастроф світового рівня, частиною яких є й ЛП, зображена зокрема на *Рис. 4.2*, також відображає як вражаючу криву стрімкого збільшення таких явищ у цілому за доволі незначний час, так і їх частини – ЛП.

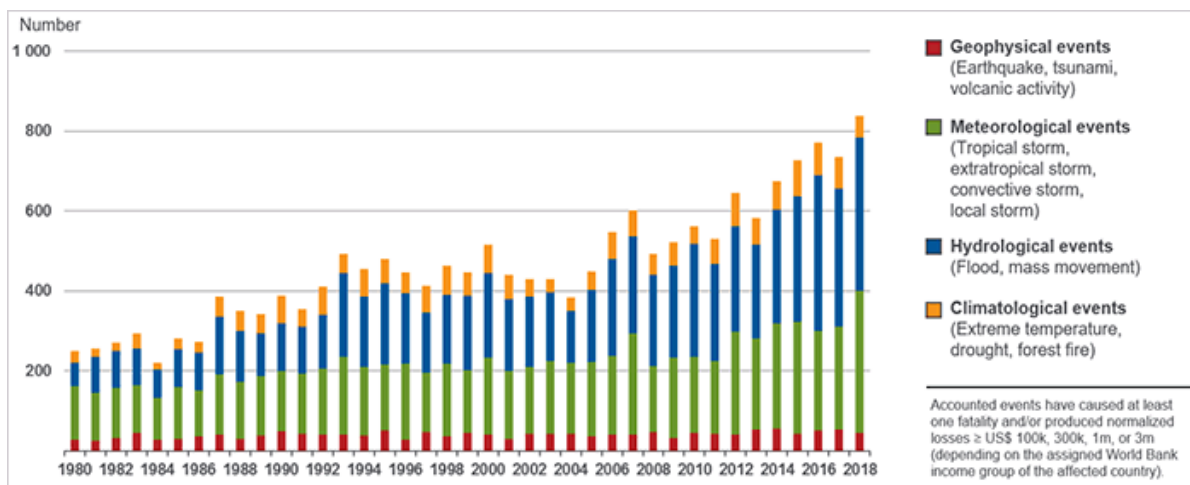


Рис. 4.2. Динаміка кількості надзвичайних ситуацій природного характеру у світі у 1980-2018 рр. [602]

Найбільш катастрофічні ЛП в Греції, що стались у середині літа 2018 року, завдали збитків на суму приблизно 7 мільярдів доларів, разом з тим, призвівши до

чисельних жертв, які за офіційними даними, складають 91 особу та 25 зниклих безвісти. Масштабні та тривалі ЛП в Португалії літа 2017 р. призвели до загибелі декількох десятків людей, завдаючи ще й значного збитку майну та шкоди навколишньому середовищу. Від ЛП в Японії загинуло 119 осіб, в Південній Кореї жертвами стихії стало 29 осіб і дев'ять – в Каліфорнії (США). Іспанія – країна, що кожного літнього сезону потерпає від масштабних ЛП. У США так само кожного року вирують масштабні ЛП зі значними матеріальними збитками та жертвами. Не є винятком і австралійський континент. Останні роки, особливо 2018 та 2019 показали загрозливу світову тенденцію: значне збільшення кількості природних НС, навіть в нехарактерних для них регіонах, з домінуванням серед таких саме масштабних ЛП, яскравим прикладом яких є масштабні ЛП у Швеції та Фінляндії – країнах, де ЛП як явище ставались напрочуд рідко [212]. Від шаленої спеки ЛП охопили навіть регіони, розташовані за Північним полярним колом [30, с. 130].

Масштаб впливу ЛП на біосферу Землі належить до глобальних явищ. Вони значно впливають на біорізноманіття, вікову структуру деревостоїв, співвідношення видів, потоки енергії та біогеохімічні цикли в лісових екосистемах. Ще десять років тому, С. С. Малимон зазначав, що в екстремальні роки пожежі в бореальних лісах Євразії охоплюють до 10 млн га і більше. На території Росії, де знаходиться половина світової площі бореальних лісів – 600 млн га, щорічно реєструється більше 30 тис. ЛП, при цьому пошкоджуються ліси на площі 2-3 млн га [219, с. 130]. Наразі можемо констатувати як «екстремальний» кожний рік у сенсі підвищених ризиків виникнення та розповсюдження ЛП.

Більшість фахівців, які аналізують лісопожежну ситуацію на глобальному рівні вказують на те, що на найближчу перспективу слід очікувати збільшення кількості великих ЛП [136]. Матеріальні збитки від масових ЛП у світі перевищують сотні мільярдів доларів на рік. Відтак, природні небезпеки повинні обов'язково враховуватися при державному плануванні. Світовий досвід показує,

що витрати на прогнозування і забезпечення готовності до природних подій надзвичайного характеру в 15 разів менші у порівнянні із можливими збитками [490] .

А оскільки деякі держави все ж таки показують вищий рівень забезпечення пожежної безпеки в лісах, насамперед роблячи акцент на превентивних заходах, то обмін подібним досвідом, організаційно-правовими, технологічними та науковими напрацюваннями є на сьогодні дуже важливим і щодо підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки у вітчизняних лісових масивах. Це стосується і низки європейських держав у цілому, і США, і, зокрема, досвіду Білорусії – щодо протидії лісовим пожежам в зоні ураження ЧАЕС тощо [80].

Так, для прикладу, щільність пожеж у Білорусії та Польщі в рази менша ніж в Україні при однаковому надзвичайному рівні пожежної небезпеки за умов погоди, що вказує на незадовільну координацію роботи міжвідомчих протипожежних служб в Україні [144].

Разом з тим, масштабні ЛП, які охопили низку країн Європи в останні роки показали і суттєві недоліки у питаннях забезпечення пожежної безпеки в екосистемах у цілому навіть у високорозвинених європейських країнах. Відповідно, питання організаційно-правового характеру координації та злагодженості роботи, зокрема, при гасінні масштабних ЛП перебувають у площині не лише локальної, регіональної та державної співпраці, але і, що важливо, міждержавної координації спільних зусиль. В цьому ж контексті важливими вбачаються спільні, не лише міжвідомчі, але і міждержавні навчання, круглі столи тощо, де є змога визначити найбільш проблемні питання як щодо запобігання, так і безпосередньо гасіння ЛП (особливо якщо ліси знаходяться поблизу прикордонних територій), обмінятись досвідом, практикою застосування новітніх технологій та запропонувати шляхи вирішення низки проблемних аспектів.

Нині на рівні як окремого відомства, організації, так і держави у цілому можуть бути юридично оформлені документи про співпрацю, взаємодію на

випадок НС та щодо напрацювання певного досвіду, зокрема, для гасіння масштабних ЛП. Особливо важливою така співпраця є у випадках, коли ЛП носять транскордонний характер. Наразі найбільші занепокоєння у міжнародній спільноті викликають можливі ризики загоряння у зоні відчуження. Відтак, транскордонне співробітництво та відповідне нормативне забезпечення цієї діяльності є вкрай важливим. У межах зазначеного, зокрема, між Білорусією та Україною є низка унормованих домовленостей і щодо гасіння транскордонних ЛП, найважливішою серед яких є «Угода між Урядом Республіки Білорусь і КМУ про співробітництво щодо попередження НС та ліквідації їх наслідків», ратифікована обома країнами у 2002 р. Так, зазначена Угода при НС, у тому числі ЛП, регламентує узгоджену діяльність обох держав, зокрема МНС Республіки Білорусь та ДСНС України щодо: оцінення наслідків НС, реалізації заходів щодо їх попередження; допомоги під час ліквідації надзвичайних лісопожежних ситуацій; надання технічної допомоги тощо.

Слід відмітити, що відповідно до означеної Угоди, у 2013 р. в Білорусії, у межах транскордонної співпраці, була прийнята «Угода з профілактики та гасіння природних пожеж на прикордонних територіях держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав» щодо регламентування взаємного обміну досвідом та допомоги у протидії природним пожежам. Так, в Угоді встановлена 10 кілометрова межа від лінії державного кордону поміж сусідніми державами, що є спільно охоронюваною із застосуванням комплексу відповідних заходів: спеціалізовані диспетчерські служби, міждержавні навчання із взаємодії, обмін інформацією, роз'яснювальна робота серед населення тощо. Україна як держава не є долученою саме до цієї Угоди, втім є підписантом «Плану взаємодії підрозділів ДСП «Північна Пуща» й ДПНДУ «Поліський державний радіаційно-екологічний заповідник» Республіки Білорусь під час гасіння ЛП й ліквідації наслідків НС у прикордонній смузі на прилеглих територіях на 2016 р.» та «Плану взаємодії установи «Гомельське обласне управління МНС Республіки

Білорусь» й ГУ ДСНС України в Київській області щодо попередження та ліквідації наслідків НС транскордонного характеру» [553, с. 13-15].

Недоліки вітчизняного законодавства, які ускладнюють, зокрема, гасіння ЛП у вітчизняній частині зони відчуження, негативно впливають і на організацію транскордонної взаємодії при гасінні ЛП, яка перетинає межі державного кордону, оскільки до процесу залучаються додаткові іноземні відомства. Так, профільні науковці до факторів, що негативно впливають на таку взаємодію, відносять: «Відсутність спільно адаптованої термінології, яка повинна використовуватися під час спільних операцій із гасіння ЛП і керівництва, де описано порядок спільних дій; чітко визначеної межі транскордонної зони; відсутність в Україні нормативів лісопожежного районування, що зумовлює ситуацію, коли лісгоспи самі визначають протяжність та розташування протипожежних розривів тощо» [553, с. 16].

За даними наукових досліджень, зміна клімату призводить до масштабних ЛП, які знищують усе на своєму шляху. За даними аерокосмічного агенства NASA близько 30 тисяч ЛП відбувається у світі за тиждень, що підтверджено знімками з космосу. Аномальна спека і ЛП, якими супроводжується останні роки, нарешті показали, що світ стоїть перед загрозою глобального потепління. Як повідомляє провідний кліматолог Ханс Йоахим Шелльнхубер, високі температури повітря призвели до небувалого інтересу до причин, що стоять за ними. Такої зацікавленості до теми не було з 2007 року, коли американський політик Ал Гор і міжурядовий комітет з питань зміни клімату були удостоєні Нобелівської премії. Тільки одна робота Ханса Йохима Шелльнхубера по глобальному потеплінню була завантажена понад 270 тисяч разів [30]. Кліматологи ж прогнозують, що тривалі періоди аномально високих температур, по мірі зміни клімату, стануть більш частими і більш суворими. Ніколи ще середня температура планети не змінювалася з такою неймовірною швидкістю: 0,7 градуси за 100 років, з них 0,5 – за останні 50. А 11 з останніх 12 років були найжаркішими за весь

інструментальний період метеорологічних спостережень. Така безпрецедентна швидкість не характерна для природних циклічних процесів і залишає мало шансів біологічним видам та екосистемам на пристосування до таких швидких кліматичних змін [554]. Останні дослідження показали ще більш загрозливу динаміку, і те, що Україна є одним з її світових лідерів. Загалом, забезпечення пожежної безпеки в лісах є надзвичайно актуальним питанням для цілого світу, зокрема, враховуючи проблематику зміни клімату та їх наслідки.

Черговим підтвердженням цього являються наукові дослідження, опубліковані у 2015 році в журналі Nature Geoscience. Так, Йос Лелівелд і його колеги зіставили дані за хімічним складом атмосфери по всьому світу зі статистикою з народонаселення, здоров'я та смертності. Виявилося, що на передчасну смертність найбільше впливає забруднення атмосферного повітря, яке, як стверджують вчені, щорічно призводить до трьох мільйонів передчасних смертей по всьому світу, а до 2050 року подвоїться і дійде до шести мільйонів [555]. Втім, саме ЛП суттєво впливають на забруднення атмосферного повітря, виділяючи при горінні шкідливі речовини в атмосферу. Про надзвичайну вагу питання та неабияку його актуальність і свідчить виступ першого заступника Генерального секретаря ООН Аміні Мохаммед 11 липня 2018 р. на засіданні Ради Безпеки. За словами заступника Генерального секретаря ООН Аміні Мохаммед, з часом наслідки зміни клімату відчують жителі всіх регіонів планети. При цьому, в першу чергу страждають найбільш вразливі категорії населення. Вона закликала всіх членів ООН об'єднати зусилля, щоб знайти «ефективні і стійкі» вирішення виникаючих проблем [267]. Однак, що є найбільш суттєвим у розрізі нашого дослідження, автори нової статті в журналі Nature Geoscience, здійснивши певні прогностичні розрахунки, дійшли висновку, що від 400 до 1700 смертей на рік вдалося запобігти завдяки скороченню пожеж, пов'язаних з вирубкою лісів в бразильській селві. Зокрема, реформа лісового законодавства в країні допомогла знизити концентрацію зважених часток в повітрі на 30 відсотків [558]. Суть цієї

реформи ґрунтувалась на серйозних наукових дослідженнях та полягала у необхідності зменшення вирубки лісів у зазначеному регіоні задля, насамперед, збереження агропромислової спроможності даних земель, яким сприяють саме лісові насадження, і по-друге, – нівелювання антропогенного фактору, який є ключовим у виникненні ЛП, у результаті яких атмосферне повітря насичується надшкідливими речовинами.

Проблема ЛП в останні роки привертає до себе особливу увагу в контексті зростання впливу таких глобальних процесів, як зменшення площ лісів світу, втрата біорізноманіття, глобальні зміни клімату та зміни у землекористуванні. Це пов'язано з комплексністю й неоднозначністю впливу лісових пожеж на ліси, довкілля та громади, що живуть навколо лісів. Характерні особливості взаємодії в тріаді «вогонь – екосистема – суспільство» в кожній країні формують певне відношення до ЛП у суспільства. Це виражається у принципах лісопожежної політики, що регулюють лісове господарство, охорону довкілля, безпеку людей та інфраструктури [134].

Враховуючи загрозливу світову динаміку ЛП, ще у рішенні 5-ї Всесвітньої конференції з лісових пожеж «Wildfire 2011» учасники констатували, що лісопожежна проблема в світі виходить на якісно новий, більш небезпечний рівень. Сьогодні стає зрозумілим, що всупереч оптимістичним прогнозам, які висловлювались у середині ХХ сторіччя, «проблема ЛП» не має готового й ефективного розв'язання ні в найбільш розвинених країнах, ні в країнах з перехідною економікою і потребує постійної уваги, співпраці та координації зусиль на глобальному рівні. Так, звертаючись до учасників цієї конференції, Генеральний Секретарь ООН Бан Гі Муна, зазначив: «Надзвичайні ЛП останніх років показали, якими незахищеними є наші міста, селища та їх мешканці і які значні додаткові зусилля необхідні для зменшення небезпеки» [134].

ЛП у 2018 р. охопили і північну півкулю. Зокрема, на території канадської провінції Онтаріо вирувало 39 ЛП, з масштабними негативними наслідками, у тому

числі, і жертвами [541]. Було знищено близько 190 тис га лісів в Онтаріо, що на 75% більше, ніж за такий самий час минулого року [542]. Управління ЛП Британської Колумбії (Канада) здійснюється провідним координаційним агентством провінції щодо усіх видів діяльності з управління НС, включаючи планування, навчання, тестування й безпосередню реалізацію такої діяльності. Ця робота проводиться у співпраці з ОМС, федеральними відомствами, промисловістю, неурядовими організаціями й волонтерами.

Щорічних тяжких наслідків від лісових пожеж зазнають США, особливо штат Каліфорнія. Втім, в останні роки, по темпу і масштабу знищення всього на своєму шляху такі природні лиха є безпрецедентними [45]. Майже щороку президент США оголошує НС через ЛП. Рівень загрози та небезпек від ЛП в цій країні оцінюється дуже високо. Лишень назва структурного підрозділу лісового відомства одного зі штатів свідчить про це: «Управління захисту лісових угідь і протипожежної охорони Каліфорнії». Втім, маємо зауважити, що універсального і надзвичайно дієвого способу запобігання цим природним явищам не має навіть досить потужна держава, яка витрачає численні кошти на боротьбу з ЛП та, все ж, щороку потерпає від цього природного лиха.

Зважаючи на гостроту досліджуваної проблематики, нині низка країн у рамках двосторонньої співпраці з Лісовою службою США почала підготовку до переходу на універсальну систему гасіння пожеж – Incident Command System (ICS). Зокрема, підрозділ боротьби з природними пожежами SDS13 (Марсель, Франція) в рамках проекту із США інтегрував систему ICS до національної системи мобілізації на випадок великих пожеж. Така інтеграція передбачала розробку та адаптацію нормативної документації, проходження підготовки французьких інструкторів у навчальних лісопожежних центрах США, а згодом – у Франції, адаптацію обладнання й техніки. Зокрема, учасникам конференції WILDFIRE-2011 було продемонстровано гасіння ЛП в савані з використанням системи ICS

пожежними підрозділами Південно-Африканської Республіки, оскільки ця країна також використовує систему як базову [136].

Після масштабної ЛП у Греції влітку 2018 р., в результаті якої було знищено близько 3000 будівель, спалено 1300 га та ідентифіковано близько 100 жертв, Уряд цієї держави створив Незалежний Комітет (у складі науковців та профільних фахівців) з метою з'ясування основних причин погіршення лісової пожежної ситуації у Греції й формування плану оптимізації рівня забезпечення пожежної безпеки в природних ландшафтах шляхом розробки відповідної державної політики реформування національної системи управління ЛП [553; 142, с. 29]. У підсумку, цим допоміжним органом було визначено низку пріоритетів: переміщення акценту у питаннях запобігання ЛП до їх попередження шляхом своєчасного ведення лісового господарства та координації діяльності відповідних суб'єктів; складання місцевих планів щодо запобігання ЛП; проведення навчальних евакуацій та необхідність своєчасного інформування всіх жителів про загрози чи факти виникнення ЛП; своєчасне виділення необхідних фінансових ресурсів лісовим господарствам та ОМС задля ефективної реалізації заходів, спрямованих на попередження ЛП; повноцінне впровадження реформи ЦЗ із залученням тисяч добровільних лісових пожежних; проведення обов'язкових навчань щодо опанування навичками самозахисту при виникненні пожеж.

Зважаючи на масштабні, з кожним роком зростаючі, ЛП, що все активніше ширяться по всьому світі, та значні негативні наслідки на тривалий період для усієї світової екосистеми, перед фахівцями та науковим співтовариством постає відповідальне завдання щодо формування ефективної системи протидії ЛП, яку, на нашу думку, можна представити у вигляді трьох складових: організаційної, правової та інституційної. Ефективність такої роботи лежить, насамперед, у розрізі імплементації вдалого зарубіжного досвіду, міждержавної співпраці, та злагодженої міжінституційної взаємодії. У контексті зазначеного, у своєму

досліджені зупинимось на деяких особливостях зарубіжного досвіду у межах досліджуваного нами питання.

Розглянемо досвід правового забезпечення пожежної безпеки в лісовому фонді сусідньої держави Білорусії. Відповідно до ЛК Республіки Білорусь, «єдину державну політику у сфері охорони лісів від пожеж» визначає Президент держави, Рада Міністрів – забезпечує її втілення, а Міністерство лісового господарства – безпосередню реалізацію, управляючи, при цьому, 86 % земель лісового фонду. На Міністерство лісового господарства Республіки Білорусь покладено функції реалізації та контролю за «охороною лісів від пожеж» щодо усіх лісокористувачів [205].

Основними НПА у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах Республіки Білорусь є Закони Республіки Білорусь: «О пожарной безопасности» і «Лесной Кодекс Республики Беларусь» та низка підзаконних НПА: «Методические указания по проектированию противопожарных профилактических мероприятий в лесах СССР», «Стандарт «Устойчивое лесопользование и лесопользование. Требования к мероприятиям по охране леса»», «Правила противопожарного обустройства лесов Республики Беларусь», «Стандарт «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Мониторинг и прогнозирование лесных пожаров»», «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности в сфере лесного хозяйства» та «Правила пожарной безопасности в лесах Республики Беларусь» [259; 258; 553]. Підзаконні НПА подані нами у порядку прийняття. Зауважимо, що найбільш важливі з огляду тематики дослідження, є прийнятими нещодавно. Так, ЛК – з 2015 р., а ППБвЛ Республіки Білорусь – з кінця 2016 р.

По аналогії з вітчизняним законодавством, забезпечення пожежної безпеки в лісах реалізують як лісгоспи, так і постійні лісокористувачі. Втім, відмінність полягає у тому, що, на противагу вітчизняному законодавству, протипожежне облаштування лісового фонду Республіки Білорусь реалізується на підставі лісопожежного районування [552].

ППБВЛ Республіки Білорусь, у порівнянні з вітчизняними, є такими, що більше відповідають сучасному стану суспільних відносин у досліджуваній сфері, оскільки є прийнятими декілька років тому. Ці правила є обов'язковими для усіх лісокористувачів. Окрім того, на відміну вітчизняного НПА, вони затверджені на рівні профільного Міністерства у відповідності до Указу Президента Республіки Білорусь від 9 листопада 2010 р. № 575 «Про затвердження Концепції національної безпеки Республіки Білорусь» [261] та мають значно відмінну від вітчизняних Правил структуру: 4 розділи: Загальні положення, Організаційно-технічні заходи, Загальні вимоги пожежної безпеки, Загальні вимоги до охорони лісу від пожеж, Специфічні вимоги пожежної безпеки; 4 Глави: Загальні положення, Організаційно-технічні заходи, Вимоги пожежної безпеки при проведенні лісових рубок, Вимоги пожежної безпеки у лісах при здійсненні заготівлі живиці, другорядних лісових ресурсів; Додатки: 1. Роботи юридичних осіб, які ведуть лісове господарство, з охорони лісового фонду від пожеж; 2. Положення про пожежно-хімічні станції; 3. Мінімальний перелік засобів пожежогасіння, що закріплюються за пожежно-хімічними станціями і пунктами протипожежного інвентарю; 4. Типова програма проведення занять; 5. Паспорт пожежно-хімічної станції; 6. Перелік обов'язкових протипожежних заходів [301].

У відповідності до Закону Білорусії «Про пожежну безпеку» [259] гасіння ЛП, у тому числі, здійснюється підрозділами з НС та аварійно-рятувальними службами. Разом з тим, організація гасіння ЛП покладається на Міністерство лісового господарства цієї країни, його структурні підрозділи, місцеву виконавчу владу та безпосередньо суб'єктів, які здійснюють лісове господарство. Такі суб'єкти, у свою чергу, складають щорічні Мобілізаційні плани щодо залучення додаткових сил і засобів та порядку їх взаємодії під час гасіння ЛП. Функція з державного обліку ЛП покладена на Національний статистичний комітет Республіки Білорусь, після закінчення гасіння ЛП складається «Акт про пожежу у лісовому фонді», який і покладено в основу відповідного обліку [553, с. 3].

Забезпечення пожежної безпеки в лісах у зоні радіоактивного забруднення Білорусії реалізується на підставі як норм лісового, законодавства, законодавства про пожежну безпеку, так і – «радіаційну безпеку, про правовий режим територій, що зазнали радіоактивного забруднення в результаті катастрофи на Чорнобильській АЕС й чинних у лісогосподарській галузі Республіки Білорусь технічних НПА із урахуванням «Правил ведення лісового господарства в зонах радіоактивного забруднення»» [299; 553].

Більш детально розглянемо деякі особливості забезпечення пожежної безпеки в Греції. Ця країна складається з 13 провінцій, в кожній з яких діють департаменти пожежно-рятувальної служби. Після НС 2005 року, пов'язаної з масштабними ЛП у Греції, широкого поширення набула система добровільної пожежної охорони, яка і нині продовжує ефективно взаємодіяти спільно з професійною пожежною охороною. Зокрема, добровільна пожежна охорона Греції створена на підставі національного закону Греції «Про Добровільну пожежну охорону», відповідно до якого розроблено закони про Добровільну пожежну охорону в провінціях Греції [268].

Слід зауважити, що система суб'єктів пожежної охорони Греції поділяється на 2 види: державну і приватну. Окрім того, інтенсивно розвивається добровільна пожежна охорона, яка налічує в своїх рядах понад 25000 добровольців. Принцип змішаного комплектування в пожежних частинах визначено тільки в межах складної оперативної ситуації (в період особливого протипожежного режиму).

Рівень підготовки добровольців Греції знаходиться на рівні професійних пожежних. Для навчання, як для добровільних, так і для професійних пожежних Греції впроваджена 300-годинна програма підготовки. Якісний відбір здійснюється після медичного і спеціального тестування і так само – процедури прийняття *Кодексу честі добровільного пожежного Греції*. Добровольці Греції проходять також спеціальну підготовку, після чого здають іспити, і тільки після цього, з ними укладають контракт. Після навчання добровольця включають в графік чергувань,

який в попередньому порядку погоджують з його начальством за основним місцем роботи. Графіки чергувань всіх добровольців (з урахуванням постійної, 20-хвилинної та годинної готовності) викладаються в електронному вигляді для диспетчерських пунктів професійної пожежної охорони, Координаційного центру та громадської організації «Спай» [268]. У найбільш пожежонебезпечний період організовуються патрулі на автомобілях, обладнаних мотопомпами та ємностями з водою. Маршрути руху патрулів погоджуються з усіма службами взаємодії завчасно.

Найбільш підготовлені добровольці беруть участь в міжнародних місіях. Так, влітку 2011 року 24 грецькі добровольці брали участь в гасінні великих ЛП в Албанії. У 2011 році підписано спільні угоди щодо взаємодії та надання допомоги при гасінні масштабних ЛП між професійними та добровільними пожежними підрозділами Греції, Франції, Іспанії та Італії [268].

Як професійні так і добровольці-пожежні Греції повністю забезпечені єдиною формою одягу, за винятком головних уборів, спеціальним захисним взуттям, нарукавниками та нагрудними шевронами. Часової норми приїзду пожежників на загоряння не встановлено, а мінімальна кількість чергувань пожежників-добровольців не має перевищує 1800 годин на рік і, як правило, це складає не більше трьох діб в місяць.

Надалі розглянемо досвід Німеччини у боротьбі з ЛП. Відповідно до Конституції Німеччини, завдання пожежної безпеки входять до компетенції земель. Керівництво пожежною службою здійснюють земельні міністерства внутрішніх справ, а за організацію та підтримку боєготовності пожежної охорони безпосередньо відповідає адміністрація конкретної громади (чи міста). Форма організації та чисельність співробітників та технічна оснащеність визначається конкретними можливостями кожної громади. Завдання протипожежної служби Німеччини включають в себе гасіння та попередження пожеж, надання технічної допомоги, протирадіаційний захист та охорону навколишнього середовища,

контроль за безпекою під час катастроф, рятувальні операції, надання невідкладної медичної допомоги й транспортування постраждалих.

В Німеччині існує три види пожежної охорони: професійна (чисельністю 40 тис. чол.); добровільна (1,3 млн. чол.); об'єктова (що створюється та фінансується великими підприємствами) [287].

Не оминають масштабні ЛП і Португалію, які в останні роки набули особливо загрозливого характеру. Але саме в 2018 р., після масштабних ЛП, на адресу організації системи забезпечення пожежної безпеки Португалії почали надходити різноманітні негативні відгуки та звинувачення як щодо самої побудови цієї системи, так і щодо недоліків у її фінансуванні.

Таким чином, *цікавим є аналіз особливостей забезпечення системи пожежної безпеки Португалії у цілому.* У контексті зазначеного, привертає увагу напис на пожежних машинах: «Bombeiros Voluntários» («Пожежні-добровольці»), що пояснюється тим, що більше 85 % працівників португальських пожежних служб працюють на громадських засадах. Зокрема, співвідношення таких працівників до професіоналів в середньому становить 7:1 (42592 проти 6363 професіоналів). До речі, саме цей аспект виявився основним претензійним аспектом після масштабних ЛП в Португалії 2018 р. Втім, це доволі давня традиція для цієї країни. Асоціація пожежників-волонтерів працює в Лісабоні з 1868 року, але ще в 1612 році мерія Порту прийняла положення про залучення представників деяких робітничих професій до гасіння пожеж [297].

Пожежний в Португалії – шанована професія. Щоб стати професійним пожежним, спершу потрібно пройти доволі суворий відбір. Крім вимог до фізичної підготовки, він включає і психологічне тестування, вимоги за віком (від 20 до 45 років), досить високий рівень освіти (не нижче бакалавра). Особи, які змогли успішно пройти конкурс, протягом року мають відвідувати фахові професійні теоретичні та практичні курси.

Відмінність між пожежними-добровольцями і професіоналами в Португалії полягає в рівні залучення. Волонтер лише іноді приділяє цій справі вільний час, а професіонал залучений на 100 %. Для прикладу, професійний пожежник регулярно проходить різноманітні фізичні тести. Волонтери-пожежники теж можуть реалізовувати пожежну кар'єру, проходячи відповідні курси, набираючись досвіду і посідаючи керівні посади серед добровільних пожежних, наприклад – начальниками бригад. Багато хто з громадських активістів залишається пожежними десятиліттями.

Стати пожежником-добровольцем набагато простіше, оскільки беруть усіх бажаючих віком до 45 років, потрібно тільки пройти безкоштовний початковий курс, обсягом 250 годин. Втім, до такого працівника також висувається низка вимог у процесі залучення. Зокрема, пожежний-волонтер повинен прибути за першим викликом по SMS або звуку сирени, але тільки у вільний від основної роботи час. Як правило, добровольці нічого не заробляють і самі купують собі одяг та спорядження. Проте, якщо є потреба довготривалої участі пожежників-добровольців на гасінні пожеж (як часто буває, наприклад, під час ЛП), то рішенням ОМС йому може виплачуватися певна винагорода. Іноді місцева влада організовує невеликі щомісячні грошові заохочення для добровольців та допомагає їм з екіпіровкою [297].

Із аналізу зазначеного, можемо зробити декілька висновків: 1. Переважне залучення волонтерів-пожежників притаманне багатьом європейським державам і є важливим досвідом для України у тому числі, оскільки ґрунтується на високій свідомій позиції населення та формує імідж хазяїна на своїй території, від дій якого залежить безпека його родини, близьких та сусідів. Така додаткова діяльність формує позитивним й імідж добровольців, в чому значна заслуга належить і державі; 2. Втім, організація залучення добровольців-пожежних до гасіння пожеж, зокрема, в Португалії та Греції (на прикладі масштабних ЛП 2018 р. з трагічними наслідками), яскраво окреслила цілу низку її недоліків, що полягають в

особливостях фінансування, сповіщення, організації відселення тощо. Самі ж «пожежники на громадських засадах» після трагічних пожеж 2018 р. закликали публічні органи звернути увагу на непропорційність існування професійних та добровільних пожежних підрозділів, відсутність фінансування, а відтак, і мотивації останніх.

Варто зауважити, що загалом зарубіжний досвід демонструє, що найбільш раціональним засобом протипожежного захисту є організація ефективної місцевої добровільної пожежної охорони. Втім, досвід окремих держав окреслив необхідність приділення уваги ОМС рівню фінансування таких підрозділів та формуванню їх матеріально-технічної бази. Таким чином, реформа ДСНС, яка поетапно наразі проваджується в межах нашої держави, спрямована так само на максимальне залучення добровільних пожежних, втілюється з метою імплементації позитивного зарубіжного досвіду, втім, з урахуванням змін, пов'язаних з формуванням нових ОТГ.

У цілому ж, добровільна пожежна охорона у більшості розвинених країн організована на принципах матеріального стимулювання (повної або часткової оплати праці). Діяльність інших членів ДПО стимулюється пільгами, погодинною оплатою праці за виконання роботи з гасіння пожеж або за час чергування в пожежному депо. Наголосимо, що практично в усіх країнах ЄС і США широко застосовується стимулювання добровільних пожежних у вигляді нагород, відзнак і суспільної подяки. Особливістю ДПО європейських країн є те, що добровільні пожежники створюють громадські об'єднання (союзи, асоціації тощо) поряд із професійними пожежними й науково-технічними організаціями, що спеціалізуються у сфері розробки, виробництва та впровадження пожежної техніки і пожежно-технічного озброєння [242]. Для прикладу, у Німеччині відсутній федеральний орган управління союзами добровільних пожежних. У кожному територіальному утворенні розроблено й затверджено законодавчими органами свої закони щодо ДПО. Визначено порядок організації пожежної охорони та

концепції захисту від техногенних катастроф. Зазначені документи можуть істотно відрізнятися за змістом залежно від фінансового стану тієї чи іншої землі Німеччини, разом з тим, принципи організації ДПО приблизно однакові [115].

Відповідно до нормативних вимог Німеччини, кожна громада зобов'язана створити пожежну охорону. У містах з населенням понад 90 тис. жителів створюються професійні пожежні команди поряд із ДПО. У містах з населенням менше 90 тис. жителів організується ДПО, склад якої доповнюється штатними працівниками для обслуговування центрального диспетчерського пункту зв'язку та забезпечення виїзду першого пожежного автомобіля. Із всіх членів ДПО 80 % мешкають у сільській місцевості. Так, для прикладу, у землі Райнланд-Пфальц загальний склад пожежної охорони становить 62 тис. (у т. ч.: 60 тис. – добровільні пожежні, 1000 – професійні пожежні та 1000 – пожежні в об'єктових підрозділах) при загальній чисельності населення землі 3,5 млн чол. Чисельність кожного підрозділу ДПО становить у середньому близько 100 чол. Кількість підрозділів визначається зі встановленої законом вимоги про те, що час прибуття оперативного підрозділу ДПО на місце виклику не повинен перевищувати 8 хвилин. Слід наголосити, що створення та утримання оперативних підрозділів ДПО є обов'язком саме ОМС. Статті витрат на утримання оперативних підрозділів ДПО визначаються кошторисом, що складається керівництвом підрозділу й затверджується бургомістром. Оперативні підрозділи ДПО не мають штатних працівників й не наділені правами юридичної особи; несення постійних варт у пожежному депо не передбачено. При надходженні виклику про пожежу до поліцейської дільниці черговим диспетчером надсилається інформація до ДПО. Добровільні пожежні за час, що був проведений на оперативній роботі з гасіння пожеж, та за період навчання отримують заробітну плату за основним місцем роботи. Надалі фінансові витрати роботодавців на виплату зарплати добровільним пожежним за час їх відсутності на основній роботі компенсуються із коштів ОМС. Усі добровільні пожежні в обов'язковому порядку підлягають страхуванню на випадок загибелі,

травмування або одержання інвалідності при виконанні оперативної роботи. До 30 % чисельності оперативних підрозділів пожежної охорони становлять жінки, які виконують ту ж роботу, що й чоловіки. Крім того, добровільним пожежним Німеччини надається низка соціальних гарантій і пільг, а саме: звільнення від служби в армії при наявності шестирічного стажу служби у ДПО; страхування на випадок загибелі, травмування або одержання інвалідності; включення служби у ДПО до загального трудового стажу при призначенні пенсії; одержання зарплати за основним місцем роботи за час, що був проведений на оперативній роботі й за десятитижневий період навчання; повна або часткова оплата праці; стимулювання у вигляді нагород (наприклад: «за 25 років бездоганної служби», «за особливі заслуги», «за 40 років бездоганної служби»), відзнак чи суспільної подяки; оплата членства в різних організаціях; доплата до пенсії заслуженим добровільним пожежним; безкоштовна видача обмундирування, забезпечення харчування в період служби тощо [115].

Відтак, досвід організації місцевих добровільних пожежних формувань в Німеччині є високоефективним. І принаймні, окремі його елементи, мають бути враховані під час нинішнього реформування вітчизняної системи пожежної безпеки, зокрема, у питаннях фінансування ОМС добровільних пожежних формувань; їх забезпечення обмундируванням, харчуванням в період служби тощо; формування престижності такої діяльності та високого авторитету добровольців-пожежників; наданні цілої низки пільг.

Надзвичайно цікавим є досвід відповідної діяльності в США, оскільки це одна з найбільш прогресивних держав у питаннях інноваційного розвитку, яка, окрім того, щороку потерпаючи від наслідків масштабних ЛП, фінансує проведення цілої низки наукових розвідок, міжнародної співпраці, навчальних тренінгів та практичного обміну досвідом у питаннях, зокрема, і забезпечення пожежної безпеки в лісових масивах.

Так, у США загальна чисельність пожежних становить 1 148 850 чоловік. 321 700 чи 28 % – це професійні пожежні та 827 150 чи 72 % – пожежні-добровольці. При цьому, наявність підрозділів ДПО характерна саме для сільських та заміських населених пунктів. Тобто, територія, заповнена лісовими площами, охороняється переважно пожежниками-добровольцями. 94 % підрозділів ДПО існують у населених пунктах із чисельністю більше 2500 чоловік. Близько 61 % професійних пожежних працюють у пожежних частинах, що обслуговують населені пункти з населенням 50 тис. і більше. При цьому 87 % ДПО обслуговують райони з населенням 10 тис. осіб і менше [26].

У США добровільні пожежні формування виїжджають на чергування за викликом. Добровольці гасять пожежі безкоштовно, вважаючи, що в такий спосіб допомагають своєму місту або селищу. Втім, кошти на їх екіпірування та навчання надходять із місцевих бюджетів. ОМС це вигідно, адже вони заощаджують ресурси, які б могли бути витрачені на зарплати професійним пожежним. Необхідна техніка та спорядження здобувається пожежним округом як за рахунок податків, так і за рахунок різноманітних акцій. Крім того, Федеральний уряд передбачає субсидії у випадку дій на пожежі для підтримки підрозділів пожежної охорони (як професійної, так і добровільної) на підготовку, забезпечення устаткуванням та спеціальними програмами. В основному, пожежні департаменти готують та оснащують спорядженням відповідно до конкретних ризиків, що прораховуються заздалегідь для кожного округу окремо. Форма одягу та відзнаки визначаються місцевим пожежним округом і варіюються в різних населених пунктах. У США немає федеральних законів, що регулюють діяльність підрозділів ДПО. Кожний підрозділ ДПО контролюється на місцевому рівні. Колегія довірених осіб установлює правила роботи таких підрозділів [26]. Представники ДПО виходять на пенсію після 20 років служби або після п'яти років служби й досягненні п'ятидесятирічного віку. Добровільним пожежним у США надається щорічна додаткова відпустка. У країні створено Національну раду пожежних

добровольців, що розгорнула активну діяльність із вдосконалення національної системи ДПО та наближення її за рівнем підготовки і технічної оснащеності до професійної [242].

Досвід США у забезпеченні пожежної безпеки сільських та позаміських територій свідчить про високу правосвідомість громадян, які працюють пожежними-добровольцями безкоштовно на благо округу, та віднесення питань регламентування діяльності суб'єктів пожежної безпеки на місцях до юрисдикції ОМС. З метою залучення кожного мешканця країни до процесів забезпечення пожежної безпеки у цілому, у США було впроваджено *програму залучення громадськості до роботи із запобігання пожежам*, яка на досить високому організаційному рівні розгорнула свою діяльність із залученням спеціальних представників від адміністрації пожежної охорони та створенням відповідного координаційного комітету, склад якого формувався із представників місцевої влади, органів пожежної охорони та місцевих добровільних пожежних формувань. А сформована Національна рада пожежних добровольців США надзвичайно активно спрямовує свої зусилля на підвищення ефективності забезпечення пожежної безпеки країни у цілому та забезпечує функціонування ДПО на рівні з професійною, повсякчас підтримуючи її підготовку та технічне оснащення.

У Франції з 250 тис. борців з вогнем лише 50 тис. (20 %) – професіонали. Інші – добровольці. У великих містах, на які доводиться найбільша кількість надзвичайних ситуацій, у тому числі пожеж, їх ліквідація покладається саме на професійні пожежні підрозділи. У Парижі та Марселі функція гасіння пожеж покладена на воєнізовані формування, що перебувають у підпорядкуванні префектури. А от у провінціях, на землях яких переважно і розташовані лісові площі, гасіння пожеж покладається на пожежників-добровольців. Місцеві пожежні, крім гасіння пожеж, виконують і функції рятувальників. Надають допомогу при ДТП, опіках, отруєннях тощо. Віковий ценз французьких добровільних пожежних складає 16-55 років. Рівень їх здоров'я та придатність до такої небезпечної

діяльності перевіряє спеціальна медична комісія, вони не повинні мати судимості. Зокрема, В. Кіченіна підкреслює, що добровольці проходять спеціальну підготовку – відповідне навчання обсягом мінімум 250–260 годин, здають іспити і тільки після цього з ними укладають контракт на п'ять років. У подальшому такого добровольця-пожежника включають у графік чергувань, що попередньо погоджують із його керівництвом за основним місцем роботи. Своєрідною пільгою для цієї категорії вогнеборців є право на відпустку в будь-який час року [159]. На відміну від США та деяких інших країн Європи, робота добровільних пожежних формувань у Франції є оплачуваною [26]. Для них, в залежності від посади, визначена погодинна ставка винагороди та підвищення до основної пенсії, сума якого залежить від вислуги пожежника-добровольця.

У Чехії основний законодавчий акт, що регулює пожежне волонтерство в країні, – закон про протипожежний захист від 1985 р. Пожежні добровольці організовані в цивільні асоціації, які є аполітичними. Їх діяльність фінансується з муніципального бюджету та урядових грантів через МВС. Основна мета ДПО Чехії – співробітництво в різних видах діяльності зі створення умов для ефективного захисту життя і здоров'я громадян та власності від пожеж, допомога при природних НС та інших подіях, які загрожують життю, здоров'ю або власності [26].

Кількість професійних пожежних Чехії становить 10000 чоловік, а добровільних – більше 350000. Таке співвідношення вражає, оскільки складає 1 до 35. Пожежні добровольці повністю застраховані як при виїздах на гасіння пожеж, так і у випадках, коли беруть участь в організованих заходах. Пожежні добровольці як компенсацію отримують тільки відшкодування заробітної плати. Навіть при гасінні пожежі ніяких спеціальних привілеїв вони не мають. Проходженням навчання, а також забезпеченням необхідними засобами для навчання добровольців опікується Протипожежна і рятувальна служба країни. Технікою, майном і спорядженням ДПО найчастіше забезпечують муніципалітети, іноді за рахунок

грантів уряду, та частіше всього, власними засобами. Вони використовують форму Протипожежної і рятувальної служби країни, яка одягається тільки при виїздах на пожежі [242].

Отже, аналіз досвіду формування системи суб'єктів пожежної безпеки в переважній більшості країни Європи та США дозволяє 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 малочисельних міських населених пунктах, а відтак, є суб'єктами, які найперше залучаються до забезпечення пожежної безпеки в лісових масивах. Таким чином, подальший розвиток системи забезпечення пожежної безпеки в лісах, ми вбачаємо, має ґрунтуватись на формуванні системи місцевих добровільних пожежних підрозділів, підготовкою яких, на наш погляд, має опікуватись ДСНС, а матеріально-технічним забезпеченням, розробкою системи пільг та формуванням авторитету відповідної діяльності – місцева влада, а саме, новосформовані ОТГ.

Зауважимо й те, що в межах Міжнародного співробітництва було напрацьовано низку Рішень та Рекомендацій, що мають прямий чи опосередкований вплив на вирішення проблематики підвищення рівня пожежної безпеки в лісах загалом та мінімізації ризиків НС як національного, так і транскордонного характеру. До таких насамперед слід віднести: «Сендайські рамки» для зменшення ризику катастроф, прийняті на 2015-2030 роки; Рекомендації Регіонального форуму з прикордонного управління ЄЕК ООН «Міжнародний механізм готовності до пожеж» (2013 р.); Угода Ради Європи відносно мінімізації масштабних загроз (EUR-OPA); Рішення Ради Міністрів ОБСЄ 6/2014 (щодо посилення обміну знаннями й досвідом щодо зменшення ризику стихійних лих та управління пожежами у тому числі).

Означені керівні положення в межах міжнародної співпраці на найвищому рівні обумовлені, у тому числі, стрімко зростаючими ризиками переростання природних пожеж у надзвичайні явища й катастрофи транскордонного характеру та необхідність формування узгоджених підходів та критеріїв саме щодо «управління такими ризиками та масштабними природними пожежами», які з року в рік демонструють все більші масштаби та тяжкі наслідки [58]. Позаяк, спостереження ОБСЄ протягом 2000-2010 рр. показало, що в країнах, де зазвичай проблематика лісових пожеж не поставала гострою взагалі, спостерігалось значне підвищення таких випадків. Щодо 2010-2020 рр. – ця тенденція нажаль ще більше загострилась. Спостереження ОБСЄ протягом 2009-2014 рр. додали ще низку загрозливих факторів у межах досліджуваної проблематики, які є притаманними і для України: ризики масштабних ЛП у зонах збройного конфлікту й постконфліктних ситуацій та загрози від ЛП на радіоактивно забруднених землях. Саме ці фактори викликають особливе занепокоєння у світової спільноти і переважно наукові дослідження та відповідний аналіз відбувається навколо означеної проблематики на виділені міжнародними фондами кошти.

Значний вклад у проблематику оптимізації забезпечення пожежної безпеки в лісах здійснює Глобальний Центр Моніторингу Пожеж (Фрайбург, Німеччина), який має 6 регіональних осередків, у тому числі і Східноєвропейський, що окрім аналізу, розробки та відповідних досліджень технічної та інноваційної складової, свої зусилля спрямовує на вироблення нової системи для управління ландшафтними пожежами, якою б опікувалась окрема організація, відіграючи дорадчу, контролюючу та координаційну роль у співпраці з усіма зацікавленими суб'єктами у межах розробки, впровадження та контролю за Міжвідомчим Національним Планом з Управління Ландшафтними Пожежами [58].

Україна ж, у свою чергу, постійно підтримує контакти з провідними фахівцями та установами в галузі лісопірологічних досліджень. Досі нашу країну вважали відносно благополучною в лісопожежному сенсі. За даними ФАО, ще

років десять тому, річна площа пожеж в Україні в перерахунку на один гектар лісових земель, була серед найнижчих у Східній Європі, що свідчило про належний рівень забезпечення пожежної безпеки в лісах. Щоправда, річна кількість лісопожеж останніми роками в країні значно зросла, що є загальносвітовою тенденцією, відображає посилення антропогенного впливу на ліси та є результатом насамперед глобальних змін клімату. Водночас, за оцінками фахівців інших держав, зокрема, США, Німеччини, Франції, які знайомилися із системою забезпечення пожежної безпеки в лісах України, технологічне забезпечення гасіння ЛП часто не відповідає сучасному рівню. Відмічається ними і низький рівень співпраці та ефективності взаємодії між лісовою пожежною охороною та регіональними підрозділами ДСНС України. Проте, нині під егідою ООН, розробляється світова система раннього виявлення пожеж, яка ґрунтується на супутникових спостереженнях, прогнозуванні та моделюванні лісопожежних ризиків і централізованій інформаційній системі оповіщення. Науковий супровід цих розробок здійснюють вчені Канади і США у співпраці з Глобальним центром моніторингу пожеж. Україна задіяна в цьому процесі в частині наукової підтримки «запобігання масштабним ЛП у зоні відчуження ЧАЕС» [136], що фінансово підтримується відповідними грантовими програмами, позаяк міжнародна наукова спільнота розглядає зону ЧАЕС і ймовірні ЛП на цій території, як такі, що становлять найбільші ризики та загрози для території, що значно ширше ніж межі нашої держави, та є надзвичайно цікавою для наукових розвідок з метою попередження подібних лих у майбутньому.

Зокрема, у межах проекту між Лісовою Службою США та Регіональним Східноєвропейським центром моніторингу пожеж, влітку 2017 р. українська делегація мала змогу відвідати Національний міжвідомчий координаційний центр у місті Бойсі, штат Айдахо, Регіональний координаційний центр, лабораторію лісових пожеж Лісової Служби США, Центр розвитку технологій та базу пожежних-десантників у Мізулі. Делегація також провела один день у польовому

таборі, який було розгорнуто на пожежі Sunrise найвищого, 1-го рівня складності, та мала можливість ознайомитися з організацією робіт та взаємодією усіх відомств під час організації гасіння. Щоденні витрати на гасіння даної пожежі сягали 800-900 тис. доларів США [518]. Зокрема, відзначено надзвичайно високий рівень міжвідомчої координації та взаємодії при реалізації завдань щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах на всіх рівнях [601].

Варто зауважити, що забезпечення пожежної безпеки в лісах на території США є надважливим завданням для держави. З цією метою, проводиться ціла низка наукових розвідок, міжвідомчих та міжнародних досліджень, тренінгів, навчань тощо. Одним з таких проектів є діяльність Workforce Development and Training – своєрідного Центру розвитку і навчання найвищого світового рівня, що функціонує задля підготовки працівників Лісової служби США такого рівня, щоб вони здатні були успішно виконувати свою місію у контексті забезпечення протипожежного захисту лісів із залученням авіаційних та інших високотехнологічних можливостей. Національний інститут підготовки пожежних в США (NAFRI) є національним центром, що обслуговує міжвідомчу спільноту «лісівників-пожежних» шляхом впровадження власних навчальних програм та інновацій у контексті управління вогнем, ресурсами та надзвичайними ситуаціями. Зазначений Національний центр повсякчас модернізується за допомогою впровадження нових технологій. З часом своєї діяльності, NAFRI розширив свій підготовчий курс до трьох днів, до якого залучає усю професійну спільноту та небайдужу громадськість, пропонуючи окремо розроблені освітньо-тренінгові кейси. Програма учнівської підготовки забезпечує працівникам-початківцям базові знання та навички, необхідні для роботи в якості лісівника-пожежника. Вона нещодавно перейшла зі стандартів 2010 до 2016 року та увібрала в себе відповідні стандарти національної програми управління НС [601].

Значна увага в даному навчальному центрі приділяється особі працівника Лісової служби. Визначальною для нашого наукового дослідження є ініціатива

«Працездатність людини», запропонована окремою програмою Workforce Development and Training, яка спрямована на покращення здоров'я, безпеки, продуктивності та стійкості персоналу Лісової служби. Цей проект продовжує працювати в трьох напрямках: 1) побудові розуміння людської діяльності, стійкості та навчання; 2) визначенні найоптимальнішого способу підвищення різноманітних навичок; 3) сприянні інтеграції ефективних практик в розрізі трансформації культурних процесів.

Відтак, досвід не лише практичної, але і підготовчої роботи працівників-пожежників для Лісової служби США має стати взірцевим у контексті ставлення до підготовки працівників, забезпеченні їх необхідним теоретичним рівнем знань, навичками та вмінням працювати з технологічними інноваціями задля попередження масштабних ЛП. Окремої уваги заслуговує високий рівень міжвідомчої взаємодії, швидкість реагування на інциденти, пов'язані з ЛП та увага, яка приділяється безпосередньо особі працівника Лісової служби США.

Разом з тим, ні світова наука, ні світова практика боротьби з ЛП, особливо в державах, які повсякчас потерпають від цих природних явищ, не стоять на місці. Світова спільнота прикладає чималі зусиль задля підвищення рівня обговорення даної проблематики, а відтак і пошуків оптимального інструментарію протидії ЛП. Так, у Каліфорнії суб'єкти енергопостачання приймають рішення у відповідності до адаптації до пожежонебезпечних ситуацій, за необхідності, відключаючи споживачів від енергомережі; активізують роботу з населенням в пожежонебезпечних районах; за рахунок державних програм, фінансуються заходи щодо оздоровлення лісів й запобігання виникненню ЛП. В Іспанії, для прикладу, з метою попередження ЛП, спецпідрозділи спалюють лісові хащі; в Австралії – за потреби, навіть змінюють національні будівельні норми. В США акцентують увагу на насамперед на підвищенні ефективності взаємодії різних служб у випадку виникнення ЛП. «Ще до появи пожежної авіації було розроблено систему погодинного контролю, якою передбачено підвищення ефективності

протипожежних заходів на всіх етапах виконання ліквідації пожеж з метою недопущення на ділянках понад 4 га більше 15% пожеж. Сутність нових напрямків у межах лісопожежного планування полягає не лише в акцентуванні уваги на питаннях пожежогасіння як процесу боротьби з пожежами, а також і в розширенні сфери пожежної охорони в цілому за рахунок асиміляції в рамках планування землеуправління та включення в цю сферу профілактичних заходів» [593; 583].

Зокрема, 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 [142, с. 27]. Суть такого «управління» полягає в тому, що національне законодавство може визначати різний пірологічний режим: від повної заборони (наприклад: Чорнобильська зона відчуження; ліси з високим класом пожежної небезпеки; цінні ліси, нестійкі до пожеж тощо) до обмеженого та контрольованого використання вогню для цілей зменшення накопичення ЛГМ або збільшення біорізноманіття чи сприяння природному відновленню старовікових лісів. Передувати цьому повинні комплексні лісівничо-пірологічні дослідження та лісопірологічне зонування лісів України [134].

Зарубіжний досвід останніх десятиліть дозволяє виділити два напрями «управління лісовими пожежами»: перший, при якому слід уникати так званих «поганих» пожеж: руйнівних верхових пожеж, пожеж на відкритих радіаційно-забруднених територіях (зона відчуження ЧАЕС), у зонах воєнних конфліктів, масових сільськогосподарських палів. Запобігання такого роду пожежам може бути досягнуто шляхом залучення громадськості до профілактичної роботи, відповідною навчально-методичною діяльністю, ознайомленням з сучасними методами

боротьби з пожежами лісівниками, пожежниками та волонтерами; другий – при якому можна використовувати так звані «корисні» пожежі («контрольовані пали»), що дозволяють знизити природну пожежну небезпеку, сприяють природному відновленню лісів, утриманню або відновленню на заповідних територіях зникаючих видів рослин і тварин [57].

Надзвичайно важливим за своєю суттю для нашої роботи є наукове дослідження С. Сана і Б. Толвера під назвою «Оцінка адміністративних законів для лісового господарства, пов'язаних з процесами горіння на півдні США: підхід до регулювання на основі управління», опубліковане у авторитетному міжнародному виданні, виходячи навіть з того, що у вітчизняній науці відповідні формулювання та подібна тематика не була ще предметом дослідження у розрізі правової галузі. Ціль вказаного дослідження полягає в аналізі адміністративно-правової реформи лісового господарства, пов'язаної з процесами горіння, здійснюваної на основі управління. Ключовим висновком є те, що досліджувані авторами існуючі нормативні документи стосуються організаційних та управлінських засад у контексті реалізації процесів контрольованого горіння задля виявлення та зменшення ризику ЛП. Позаяк, відповідні НПА вимагають поміркованих ресурсних зобов'язань, й багато з них пов'язані саме з етапом планування, а не з етапом реалізації. Результати дослідження С. Сана і Б. Толвера допоможуть фахівцям та громадськості зрозуміти обґрунтування й тенденції впровадження адміністративно-правових реформ для реалізації контрольованих палів. Країни, що стикаються з подібними проблемами у досягненні сталого зростання лісових ресурсів, також можуть ознайомитись з досвідом такої реформи, проведеної у межах лісового господарства й пов'язаної з процесами контрольованих палів в США [600].

Виходячи із зазначеного, маємо вивчати та аналізувати передовий зарубіжний досвід, який пропонує суттєві змістовні та правові інновації, однією з яких і є запровадження новітніх технологій застосування вогню у контексті підходу

«інтегрованого управління вогнем» задля попередження виникнення масштабних ЛП. Важливою є й імплементація міжнародного досвіду та оновлення нормативної бази, виходячи з необхідності реалізації норм, передбачених *підписанням Україною Угоди про асоціацію з ЄС*. Зокрема, як зазначають Карпук А. та Дзюбенко О., підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС вимагає перегляду стратегічних пріоритетів розвитку окремих секторів національного господарства, особливо тих, які базуються на використанні природних ресурсів й впливають на формування асиміляційного потенціалу територій. Репрезентативним у цьому плані є лісовий сектор й особливо його структуроутворююча ланка – лісове господарство. Існуюча на сьогодні модель управління лісовим господарством, яка побудована на відомчому принципі й передбачає жорстку вертикаль управління та охорони лісоресурсного потенціалу, вже неповною мірою відповідає сучасним вимогам невиснажливого лісокористування [210].

Враховуючи вищенаведене, варто зазначити, що, задля подальшого невиснажливого розвитку національного лісового господарства, необхідно гармонізувати вітчизняне законодавство до принципів європейського. Метою наближення (апроксимації) законодавства є приведення його у повну відповідність до вимог права ЄС як «на папері», так і у практиці застосування [250]. Це процес постійний, який відбувався і відбувається як в «асоційованих» державах, державах, що є кандидатами на вступ до Європейського Союзу, так і в державах – членах ЄС. Тому процес апроксимації, який має пройти Україна, дає можливість організувати інститути, виробити процедури та підготувати персонал (кадри) для виконання процесів і обов'язків ЄС з розроблення правових норм, їх реалізації та контролю дотримання. Разом з тим, імплементація будь-якого міжнародного досвіду має бути максимально виваженою та адаптованою до вітчизняних умов.

Про невдале застосування міжнародного досвіду, зокрема, зазначає фахівець лісової галузі та управлінець з багатолітнім стажем Володимир Бондар [29; 511]. Зокрема, подібні негативні сторінки в питаннях імплементації зарубіжного

правового досвіду щодо сфери лісових відносин існують і в нашій недавній історії. Такими, зокрема, є і прийняття наприкінці 2010 р. одного з найважливіших нормативно-правових актів у сфері адміністративно-правового регулювання усіх сфер суспільної життєдіяльності, а саме, Указу Президента України «Про оптимізацію системи ЦОВВ», яким було передбачено створення принципово нової системи ЦОВВ, характеру їх взаємодії між собою, зокрема, шляхом виокремлення органів, які формують політику у певній сфері, і тих, які реалізують окремі функції в ній. Таким чином, в Україні було передбачено підпорядкування Держлісагентства України Мінагрополітики. Втім, така законодавча ініціатива, хоча ніде ця інформація не поширювалась, була повністю скопійована з відповідного НПА Російської Федерації, а саме, Указу Президента РФ від 12 травня 2008 р. № 724 «Питання системи та структури федеральних органів виконавчої влади», який вже втратив юридичну силу [283]. Разом з тим, державою «Україна» вже навіть і не враховано було те, що натомість втратившого силу, у РФ було прийнято новий Указ Президента РФ від 21 травня 2012 р. № 636, яким все ж, «Федеральное агентство лесного хозяйства» було передано до юрисдикції Міністерства природних ресурсів та екології РФ [557]. Така система існує досі в Білорусі – і рівень управління у сфері лісових відносин у цій країні набагато вищий, ніж у нас.

Надважливим аспектом у підвищенні ефективності забезпечення пожежної безпеки в лісах наразі залишається й питання будівництва лісових доріг, насамперед задля забезпечення можливості ефективно протидіяти ЛП та й переслідуючи мету зменшення кількості суцільних рубок, натомість – можливості реалізовувати вибіркові. Як зазначено експертами: «Нам треба будувати багато лісових доріг, щоб вийти на рівень, наприклад, Німеччини, Швейцарії, Австрії. У Німеччині на тисячу га – 30 км лісових доріг з твердим покриттям, в Україні – 2 км. Тобто нам треба в 15 разів збільшити обсяг будівництва лісових доріг» [203].

Міжгалузевий характер дослідження, проведений зокрема у межах нашої проблематики, свідчить про необхідність міжвідомчої співпраці між органами

виконавчої влади та ОМС, відповідальними за управління землями лісового фонду, та пожежної безпеки загалом. Відтак, формування ефективного адміністративно-правового апарату у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах України має здійснюватись на міжвідомчому рівні, з урахуванням пропозицій та рекомендацій місцевої ланки та нормативним закріпленням на найвищому державному рівні.

4.2. Удосконалення організаційно-правових засад забезпечення пожежної безпеки в лісах України

Наша вітчизна знаходиться на порозі суттєвих, так би мовити, сутнісних викликів, безпосередніми учасниками яких є кожен з нас. Втім, на нашу думку, найбільшим викликом в ситуації збереження воєнних дій, суттєвого економічного падіння, зламу старих державницьких конструкцій та формування нової сутнісної платформи для становлення державних і самоврядних інституцій є необхідність дотримання, насамперед, правових та ідеологічних норм перед міжнародною спільнотою. Позаяк саме існування нашої держави наразі залежить у великій мірі від того, як, в якій мірі та яким чином публічні інститути будуть реагувати на загрози та виклики глобального масштабу, що переслідують нашу країну останнім часом [84]. Негативна взаємодія навколишнього середовища і людської діяльності має світовий характер, тому вона не може бути розв'язана в межах однієї країни [218].

Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затверджені Законом України від 28.02.2019 р. з-поміж існуючих проблем сучасного стану довкілля в Україні відмічають, те, що процеси глобалізації та суспільних трансформацій підвищили пріоритетність збереження довкілля, а отже, потребують від України вжиття термінових заходів. Зокрема, акцентовано увагу на тому, що протягом тривалого часу економічний розвиток

держави супроводжувався незбалансованою експлуатацією природних ресурсів, низькою пріоритетністю питань захисту довкілля, що унеможливлювало досягнення збалансованого (сталого) розвитку [444].

Ліси України є надзвичайно важливим природним ресурсом, цінність якого обумовлена важливими характеристиками, що дають можливість використовувати їх у якості важливого екологічного, економічного й соціального компоненту тощо, який, щоправда, для оновлення потребує тривалого часу. Втім, досягти ефективності у діяльності з управління лісовими ресурсами лише за рахунок змін до лісового законодавства не є можливим. Оскільки, як вірно зазначено: «... дія норм, встановлюючих ідеальні з позиції правової регуляції моделі поведінки, нерідко нівелюється їх нерезультативним виконанням» [563, с. 11].

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 і матеріальних ресурсів держави вимагають ґрунтовної перебудови таких відносин, пошуку ефективних шляхів їх подальшого розвитку [75, с. 138].

Недосконалість фінансово-економічного механізму розвитку лісової галузі; багатовідомча система управління лісами; відсутність економічного механізму стимулювання використання природозберігаючих технологій; недосконалий рівень протипожежного захисту в лісовому фонді; значний обсяг незаконних рубок; недосконалий перерозподіл земель лісового фонду; зростання техногенного навантаження на лісові екосистеми; правовий нігілізм та порівняно низький рівень юридичної відповідальності за лісопорушення – ті наявні проблеми, які у цілому характеризують найсуттєвіші недоліки у галузі лісокористування та потребують оптимізації.

Таким чином, основним змістом публічного управління у вітчизняній лісовій галузі має бути вироблення ефективного механізму, спрямованого на досягнення

гармонійного балансу з-поміж соціальних, економічних та екологічних інтересів держави у досліджуваній галузі. Забезпечення ж такого балансу може гарантувати лише держава, як інституція в цілому, шляхом ефективного розподілу відповідних повноважень між цілою системою державних та недержавних органів.

Місце держави в забезпеченні сталої охорони та захисту вітчизняних лісів полягає не лише у створенні якісних нормативно-правових актів та їх, що саме головне, виконанні. Держава, у особі основного рушія суспільного та економічного розвитку, водночас виступає гарантом забезпечення соціальної та екологічної рівноваги у сфері біоресурсів та природокористування в цілому, що реалізується створенням та ефективним функціонуванням відповідних державних інститутів, розвитком інфраструктури, ініціюванням накопичення певних матеріальних фондів, додаткових інвестицій тощо [175].

З огляду на необхідність підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки в лісах, Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року зазначає, що раціональне використання та відтворення лісових ресурсів потребує створення повноцінної системи моніторингу лісів як комплексу безперервного спостереження, оцінки і прогнозу їх стану. В рамках системи державного моніторингу навколишнього природного середовища України моніторинг лісів мав би стати засобом управління у сфері лісових ресурсів шляхом оптимізації системи лісокористування й запобігання критичним екологічним явищам та процесам [175].

Необхідно відзначити вагому роль у реформуванні та розвитку вітчизняного лісового господарства Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування та розвитку лісового господарства» від 18 квітня 2006 року № 208 [476]. Схвалення Концепції обумовлене значними проблемами у галузі лісокористування, основні з яких зазначені вище та, на жаль, у достатній мірі залишаються не вирішеними і нині. Разом з тим, слід зауважити, що не зважаючи на те, що дана Концепція прийнята більше десяти років назад, розвиток суспільних відносин у державі в цілому та сфері лісових відносин зокрема, є надстрімким та

вимагає доволі швидкого реагування на відповідні зміни, які мають виражатись насамперед нормативним інструментарієм, бажано найвищого рівня. Окрім того, наразі дана Концепція є чинною, оскільки усі інші спроби (проекти) розробки та прийняття концепцій реформування сфери лісових відносин не були реалізовані. Зокрема, на офіційному сайті КМ України представлена Концепція реформування лісового та мисливського господарства України, обговорена 27 квітня 2015 р. на засіданні Координаційної Ради при Держлісагентстві України (створеної наказом Держлісагентства від 30.03.2015 р. № 112) [176].

Окрім того, слід зауважити, що за останні роки проблема ведення лісового господарства в Україні, розроблення пропозицій щодо її розв'язання була предметом численних досліджень та проектів, виконаних за підтримки, зокрема, програми ФЛЕГ (Правозастосування й управління в лісовому секторі країн східного регіону), проекту Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО) «Консолідація лісової політики в Україні», інших міжнародних організацій.

Надзвичайно важливим кроком і у контексті підвищення ефективності забезпечення пожежної безпеки в лісах України є те, що зазначеною концепцією визначено необхідність розробки й прийняття «Стратегії збалансованого розвитку лісового та мисливського господарства України», яка б, в частині лісового господарства, передбачала, окрім інших, *шляхи ліквідації відомчої розпорошеності лісів в Україні, посилення відповідальності лісокористувачів, незалежно від відомчої належності, за невиконання вимог лісового та мисливського законодавства, підвищення відповідальності та правового забезпечення діяльності лісової охорони та дієвості державного контролю у сфері ведення лісового господарства насамперед Держекоінспекцією та її підрозділами на місцях* [176].

У цілому ми підтримуємо тези, запропоновані в межах розробленої Концепції, оскільки, вони сформовані вже з огляду передового світового досвіду, врахування численних недоліків у сфері лісових відносин у цілому та сучасних викликів, які ставить перед державою лісівнича галузь та усі небайдужі публічні

інституції. І хоча, як неодноразово зазначається в межах даного дослідження, ми не підтримуємо наявності терміну «лісового та мисливського господарства» в назві відповідної стратегії, втім зауважимо на основній, з нашої точки зору, тезі – щодо необхідності «уточнення розмежування повноважень владних органів, зокрема органів виконавчої влади та ОМС, контролюючих органів, прав та обов'язків господарюючих суб'єктів, запровадження більш дієвих механізмів координації, узгодження їх діяльності в інтересах комплексного використання природних ресурсів, зокрема на засадах публічно-приватного партнерства». Ця загальна теза насправді важлива з огляду побудови ефективної системи та розмежування функцій публічних органів у сфері лісових відносин, на чому дедалі гостріше наголошують науковці та профільні фахівці. Система уповноважених органів у сфері лісових відносин є доволі розгалуженою та кожний з таких володіє певною низкою контрольних повноважень, які доволі часто дублюються та одночасно створюють можливість корупційної складової, оскільки одні й ті ж самі посадові особи у сфері лісових відносин реалізують та контролюють один і той самий спектр питань.

Окрім того, система забезпечення пожежної безпеки в лісах України напряду залежить від «запровадження більш дієвих механізмів координації та узгодження діяльності» уповноважених на те державних органів між собою та з урахуванням сил і засобів добровільних самоврядних організацій у тому числі.

Так, Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду» від 21.11.2017 р. № 381 визначена необхідність вжиття цілого комплексу заходів щодо розвитку лісового господарства, підвищення екологічного та економічного потенціалу лісів, а також охорони, захисту та відтворення лісових насаджень, зокрема й *«забезпечення збереження фахового потенціалу та матеріально-технічної бази державної лісової охорони щодо проведення протипожежних заходів, гасіння ЛП»* [348].

Таким чином, маємо констатувати за останні декілька років наявність розробки комплексної системи проектів 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 проектів обумовлений рівнем підходів до регулювання суспільних відносин у лісівничій галузі та являє собою цілісну систему: «Концепція – Стратегія – Програма». Зокрема, наразі такими є: 1) *Концепція реформування лісового та мисливського господарства України*, обговорена 27 квітня 2015 р. на засіданні Координаційної Ради при Держлісагентстві України; 2) *Стратегія збалансованого розвитку лісового та мисливського господарства України, прийняття якої визначено зазначеною Концепцією*; 3) *Стратегія сталого розвитку та інституційного реформування лісового господарства України на період до 2022 року*, яку ми пропонуємо назвати «*Стратегією сталого розвитку лісових ресурсів України*»; 4) *Програма «Ліси України – 2030»*, затвердження якої передбачене Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду» від 21.11.2017 р. № 381.

Разом з тим, положення Стратегії сталого розвитку та інституційного реформування лісового господарства України на період до 2022 року не отримали сприйняття ні в колі науковців, фахівців, ні в колах широкої громадськості.

Слід зауважити, що для прикладу, відповідно до Державного бюджету України на 2018 рік, кошти були передбачені лише на частину протипожежних заходів лише деяких неприбуткових лісгоспів. Зокрема, потреби ні на повітряну протипожежну охорону, ні на закупівлю нового спостережного обладнання тощо не враховувались зовсім. Так, розрахунок, здійснений Держлісагентством лише для частини збиткових лісгоспів Півдня і Сходу країни (75 підприємств) та деяких

підприємств інших областей України (15 підприємств) [528]. Тоді як, для прикладу, в ЄС фінансування спрямовують за цільовим призначенням саме на створення лісів, боротьбу з пожежами тощо.

Таким чином, без чіткої, зваженої та консолідованої стратегії важко уявити вектор розвитку лісової галузі та відповідні пріоритети. Підтримуючи позицію фахівців, зауважимо, що наразі вкрай важливим є реалізувати фундаментальні позиції: *прийняття концепції розвитку лісівничої галузі; призначення профільного міністра та голову Держлісагентства; створення державного лісового фонду; збереження державної структури управління лісовим господарством*. Втім, 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. Разом з тим, лісова галузь на сьогодні має велике стратегічне значення для держави, що пов'язано, зокрема, із збільшенням негативної дії глобального потепління, рекреаційного навантаження та техногенного забруднення на ліси [101].

Запровадження будь-яких суттєвих змін у питаннях адміністративно-правового регулювання у сфері лісових відносин у цілому має враховувати основний пріоритет лісової галузі – збереження та охорону лісового фонду. А відтак – і реалізацію державної функції щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах, яка наразі має певну інституційну сталість. А при тривалих інституційних змінах у сфері лісових відносин може мати значний часовий дисбаланс з позиції управління, що притаманне багатьом іншим сферам суспільних відносин [101; 114].

Окрім того, підпорядкування Держлісагентства Мінагрополітики, а не Мінприроди, на нашу думку, створює цілу низку неузгодженостей та протиріч і у формування стратегічних позицій розвитку відносин у лісовій галузі. Проте,

відповідно до Постанови КМУ від 20.10.2019 р., Дежлісагентство відійшло під «юрисдикцію» Міністра енергетики та захисту довкілля України [342].

Адміністративно-правове регулювання забезпечення пожежної безпеки в нашій державі має ґрунтуватись і на міжнародних стандартах, зважаючи на суттєвий євроінтеграційний вектор розвитку, обраний українським народом. Маємо констатувати, що, на відміну від держави Україна, дещо розпорошена євроспільнота спромоглась прийняти консолідовану лісову стратегію. Відтак, принципи розвитку лісового сектора ЄС мають бути в основі для формування стандартів відповідної вітчизняної лісової стратегії, структурною складовою якої ми бачимо *Стратегію удосконалення забезпечення пожежної безпеки в лісах* [253; 587].

Нова стратегія передбачає більш суворе регулювання дій країн-членів ЄС в частині, що стосується управління лісами, і більш активне залучення їх в спільні дії щодо розвитку лісового сектора. Відтак, головними тезами Лісової ЄС є те, що: 1) ліс є ключовим ресурсом для підвищення якості життя та створення нових робочих місць в сільській місцевості; 2) європейські держави повинні об'єднати зусилля в справі захисту екосистем і забезпечення екологічної безпеки [584]. Стратегія підкреслює, що ліси важливі не тільки для розвитку сільських районів, а й для стабілізації навколишнього середовища, зокрема пом'якшення наслідків змін клімату, збереження біорізноманіття. У зв'язку з цим, необхідно реалізувати комплексний підхід до ведення лісового господарства. Особливо виділяється завдання створення загальноєвропейської інформаційної системи лісового господарства та уніфікації лісової інформації, що насправді робить можливим сам комплексний підхід управління в будь-якій сфері. В Україні, на жаль, ми більше говоримо про необхідність вирішення відповідних проблем, ніж реалізуємо певні реальні кроки.

Нові суспільні виклики, пов'язані з глобальною зміною клімату, появою нових технологій використання відновлюваних лісових ресурсів, зростанням

необхідності збереження біорізноманіття та використання лісових ресурсів, перш за все, з точки зору реалізації їх соціальних і екологічних функцій, закликають по новому і з глибокою відповідальністю підходити до питання раціонального використання та охорони лісу, передбачивши необхідність створення і реалізації реальної та дієвої загальнодержавної лісової стратегії на основі принципів і методів вже створеної Лісової стратегії ЄС. До того ж, в документі прямо вказується, що положення Лісової стратегії ЄС повинні бути враховані в Національних лісових політиках і планах розвитку лісів і лісових секторів країн ЄС, куди Україна, ґрунтуючись на законодавчо закріпленому курсі, прагне потрапити [254].

Вбачається, що дійсна владна воля щодо слідування політики поступового впровадження правових стандартів існування євроспільноти взагалі, та сфери її лісових відносин зокрема, до системи основоположних засад діяльності нашої держави, реальна імплементація, насамперед принципів реалізації таких стандартів у роботу вітчизняних організацій, починаючи з найвищого виконавчого рівня, послідовне здійснення політики по боротьбі з корупцією в системі органів публічного управління все ж призведе до значного поліпшення сталого розвитку лісового сектору як природного багатства нашої держави.

Ефективність нормативно-правового регулювання забезпечення пожежної безпеки в лісах прямо залежить від якості нормативного забезпечення відносин у лісовій галузі, яке, у свою чергу, формується через визначення відповідної державної стратегії. Наразі нами вбачається доцільним виокремлення в Загальній Стратегії сталого розвитку у сфері лісових відносин розділу щодо визначення інструментарію, спрямованого на підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки в лісах. Разом з цим, акцентуємо увагу саме на необхідності розробки, прийняття та впровадження такої Стратегії, адже і ефективність забезпечення пожежної безпеки в лісах безпосередньо залежить від ефективності та сталості управління у лісовій галузі у цілому. А те, що потреба у системних змінах в управлінні лісовою галуззю є нагальною ні у кого не викликає сумнівів.

Таким чином, вбачаємо необхідність у розробці та прийнятті вітчизняної Лісової стратегії, з виокремленням розділу щодо визначення інструментарію, спрямованого на підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки в лісах, на основі принципів Лісової стратегії Європейського союзу ЄС 2013 року, зокрема: стійкого та багатоцільового управління лісами, збалансованого користування різними ресурсами та послугами лісу, забезпеченням охорони лісів; ресурсної ефективності, оптимізації вкладу лісів та лісового сектора в розвиток сільських територій, економічного росту і створення робочих місць; глобальної відповідальності за ліс, стимулювання сталого (відповідального) виробництва та споживання лісової продукції.

Стійкість екологічної системи, що пов'язано із сталістю лісових ресурсів у тому числі, – це основа не тільки економічної безпеки, але і безпеки соціальної, передумова сталого зростання добробуту народів, перспектив їх існування на Землі. Проблеми екологічної системи одного регіону Європи, зокрема України, можуть привести з великою ймовірністю до порушень рівноваги в екосистемах інших регіонів, при цьому далеко не завжди є можливість визначити причинно-наслідковий зв'язок між шкідливими наслідками для екосистеми і конкретною економічною діяльністю, здійснюваною на території тієї чи іншої держави. Останнє обумовлює те, що питання охорони і відтворення навколишнього середовища не повинні носити підлеглого, вторинного характеру по відношенню до питань розвитку економіки. Навпаки, економічний розвиток має бути обумовлений охороною навколишнього середовища. Відзначається, що настав час «екоцентричної парадигми і нового світорозуміння». Інтеграційні процеси в Україні, її прагнення до інтеграції з ЄС в якості першого і основного принципу формування національного адміністративно-правового механізму екологічної безпеки висувають принцип взаємодії норм національного та європейського, національного і міжнародного екологічного та економічного права [497, с. 107–108; 90, с. 84].

Так, В. Ладиченком та Л. Головка підкреслено, що реалізація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС означає, зокрема, необхідність впровадження європейських стандартів та норм у галузі охорони навколишнього середовища. Реалізація Європейської екологічної політики в Україні вимагає обов'язкової координації організаційних, економічних та правових аспектів управління, що є ключовими для її ефективного функціонування [592]. На цих самих дефініціях наголошується у дослідженні під назвою «Співробітництво України та Європейського Союзу в екологічному секторі: напрямки та перспективи» [586].

Стаття 361 Угоди – те, що співробітництво має на меті збереження, захист, поліпшення й відтворення якості навколишнього середовища, захист громадського здоров'я, розсудливе та раціональне використання природних ресурсів та заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, *inter alia*, окрім інших, у таких сферах: а) зміна клімату; b) екологічне управління та аналогічні питання, зокрема освіта й навчальна підготовка, доступ до інформації з питань навколишнього середовища та процесу прийняття рішень; f) охорона природи, зокрема збереження і захист біологічного та ландшафтного різноманіття (екомережі); k) цивільний захист, зокрема стихійні лиха й антропогенні загрози [544]. Стаття 362 Угоди про асоціацію України з ЄС передбачає необхідність спільного здійснення сторонами Угоди: обміну інформацією та досвідом; дослідної діяльності та обміну інформацією про екологічно чисті технології; планування заходів з питань подолання наслідків НС; діяльності на регіональному та міжнародному рівнях, в тому числі згідно з багатосторонніми угодами у сфері охорони навколишнього середовища, ратифікованими Сторонами, та, у разі доцільності, діяльності в рамках відповідних агентств. Особливу увагу сторони Угоди приділяють питанням, що мають транскордонний характер, яскравим прикладом яких являються масштабні ЛП. Окрім того, статтею 363 зазначеного НПА регламентовано необхідність поступового наближення законодавства України

до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища відповідно до Додатка XXX до цієї Угоди [544; 116].

На нашу думку, з огляду тематики даного дослідження, надзвичайно важливим напрямком удосконалення адміністративно-правового регулювання у досліджуваних нами сфері та імплементації відповідних євроінтеграційних норм і стандартів, насамперед, є напрямок «Зміни клімату та захист озонового шару» [116]. Особливо це є актуальним у розрізі надзвичайно актуальної та загрозливої загальносвітової ситуації зміни клімату, яка, в останні роки являється суттєвим чинником спричинення масштабних ЛП з тяжкими наслідками.

Окрім того, окремої ваги в Угоді про асоціацію України з ЄС набувають питання співробітництва держав-підписантів у сфері ЦЗ, які, відповідно ст. 364, мають здійснюватися шляхом імплементації окремих угод в цій галузі, укладених між Сторонами згідно з відповідними владними повноваженнями та компетенцією ЄС і його держав-членів та відповідно до правових процедур кожної зі Сторін. Таке співробітництво полягає, насамперед, у: а) сприянні взаємній допомозі у випадках НС; б) цілодобовому обміні найостаннішими повідомленнями й оновленою інформацією про транскордонні НС, зокрема у здійсненні запитів та пропозицій щодо допомоги; в) оцінці впливу наслідків НС на навколишнє середовище; г) залученні експертів до участі у специфічних технічних семінарах та симпозіумах з питань ЦЗ; д) залученні, у разі необхідності, спостерігачів під час проведення окремих навчань і тренінгів, що організовуються Україною та/або ЄС; е) посиленні існуючого співробітництва щодо найефективнішого використання наявних можливостей ЦЗ [544].

Ст. 365 Угоди про асоціацію України з ЄС визначає цілі такого співробітництва, а саме: розвиток всеосяжної стратегії у сфері охорони навколишнього середовища; розвиток галузевих стратегій у питаннях покращення захисту природи; розвиток та імплементація політики з питань зміни клімату [544].

З метою підвищення охорони окремих територій лісового фонду їм надається статус природоохоронних. Втім, далеко не будь-яка ділянка може стати природоохоронною територією за європейськими стандартами. Проблема полягає у тому, що незайманої природи в Україні дійсно залишилося дуже мало. Дослідники вважають, що основним резервом для заповідання є ліси, адже вони складають понад 2/3 всіх природних і напівприродних територій в Україні. Так, 15,7 % лісів вже зараз віднесено до природно-заповідного фонду. Але для того, щоб досягти більш якісних показників заповідності, у найближчі роки необхідно залучити до заповідного фонду значно більші площі лісових земель. Якщо пропорційно заповідати ліси, заболочені землі та степові ділянки, то до 2021 року у склад природно-заповідного фонду слід додатково віднести 39,5 % всіх лісових земель. В цьому буде полягати і реалізація положення Лісового кодексу, відповідно до якого, основне завдання лісової політики – екологічне. Додатковим аргументом є зростаюча роль лісових екосистем як останнього форпосту біорозмаїття, потужного чинника стабілізації клімату та поглинання вуглекислого газу [37; 49; 90, с. 58–59].

Гармонізація законодавства України і ЄС має на меті і реалізацію правових гарантій комплексного застосування принципу взаємної вигоди та принципу природоохоронного співробітництва з метою лібералізації економічних відносин України з її сусідами, з одного боку, і запобігання шкоди навколишньому середовищу – з іншого. В такому випадку, міжнародні економічні відносини, пов'язані з експлуатацією природних ресурсів, будуть дійсно взаємовигідними, причому як на глобальному, так і на регіональному рівні, оскільки складовими принципу взаємної вигоди є не тільки вигоди від споживання природних ресурсів, а й вигоди від збереження навколишнього середовища і реалізації зобов'язань запобігання шкоди навколишньому середовищу. Наслідки шкоди навколишньому середовищу можуть проявлятися протягом досить тривалого часу, величина цього збитку може бути дуже значною або така шкода може в принципі носити

незворотній характер. Якщо не запобігти настанню таких наслідків, то дотримання принципу взаємної вигоди стане скрутним або навіть неможливим [39].

Обговорюючи реформу лісової галузі, її нинішній керівник зазначив: «Зміни в лісовій галузі приносять довгі і болючі процеси. Песимізм можна пояснювати багатьма причинами. Найбільш значимі з них: відсутність ідеології розвитку лісового господарства – вона знівельовалась між різними «ідеологіями», що пропонувались уже за часів незалежності; специфіка економічних механізмів реформ, які почали нав'язуватись «зверху» з часів ліквідації профільного міністерства майже без обговорення; вкрай зубожілий кадровий склад галузі; тривала відсутність належного бюджетного фінансування» [29]. Зокрема, вже декілька років точаться палкі дискусії щодо вектору реформи лісівничої галузі загалом, її змістовного насичення і головне, побудови системи управління в галузі, яка б розмежовувала управські, контрольні та господарські повноваження і, на жаль, певного консенсусу все ще не досягнуто. Разом з тим, ми свідомі того, що насправді не досягнуто політичного компромісу. Хоча ще наприкінці 2015 р. задля реалізації реформи лісової галузі було видано Наказ Держлісагентства № 244 від 06.11.2015 р. «Про створення Робочої групи з реформування лісової галузі», який передбачив включення до складу цієї групи 15 профільних фахівців з потужним професійним доробком.

Все ж, будь-які системні рішення починаються з призначення відповідального за це керівника та прийняття відповідної Стратегії сталого розвитку галузі. У цьому сенсі слід констатувати глибоку управлінську кризу, оскільки і профільне міністерство, і Держлісагентство досить тривалий час знаходились без призначених керівників. Відповідно, навіть прийняття Лісової стратегії, розробленої вітчизняними фахівцями за сприяння міжнародних фондів, в умовах відсутності керівника галузі, який би взяв на себе відповідальність за її впровадження, вбачається нами недоцільним. Окрім того, у вирішенні стратегічних питань галузі сьогодні вкрай важливо задіяти увесь потенціал громадського

обговорення. Свою думку повинні висловити і лісівники, і вчені, і екологи, і профільні громадські організації. І рішення має ухвалюватись все ж шляхом компромісу. Адже ситуація стагнації позитиву не приносить. До того ж, вже тривалий час на сайті Держлісагентства не оновлюється інформація, а та, яка є вона або не повна, або не об'єктивна. Зокрема, це стосується системи НПА, стану лісів, рівня лісистості тощо. Жодної інформації про масштабні ЛП, які відбулись протягом, зокрема, останніх п'яти років на офіційному сайті ЦОВВ, який реалізує державну політику у відповідній сфері, не було розміщено тривалий час, при тому, що кожний інформаційний ресурс оприлюднював щоденно відповідні відомості, оскільки вони носили характер НС.

Зокрема, провідними науковцями у лісопожежній сфері зауважено, що основою для лісопожежних служб й розробки відповідної стратегії має бути офіційна лісопожежна статистична інформація [142, с. 29]. «Першим кроком на цьому шляху є створення достовірної національної системи статистики природних пожеж, яка б охоплювала всіх земле- та лісокористувачів, а також розробка національної лісопожежної політики, яка б враховувала нові виклики ХХІ ст., як-от глобальні зміни клімату, землекористування тощо» [142, с. 38]. Викривлення ж пожежної статистики, яке ми спостерігаємо нині, не дає змогу оцінити об'єктивний стан проблеми й, на рівні держави, прийняти відповідні управлінські рішення.

Слід все ж зауважити, що ліси України є об'єктами права власності українського народу і тому їх подальший розвиток і реформування системи управління лісовим господарством повинні бути виваженими та підтриманими у суспільстві. Зокрема, суттєві побоювання полягають у тому, що у разі утворення нового суб'єкта господарювання відбудеться монополізація ресурсу. Хоча, необхідно зазначити, що протокольним рішенням КМУ від 04.07.2017 р. доручено розробити та подати в установленому порядку на розгляд проект стратегії реформування управління лісогосподарською галуззю, передбачивши, зокрема, об'єднання лісогосподарських підприємств за регіональним принципом, що

відповідало б загальним тенденціям децентралізації, тобто, передача повноважень щодо надання лісів для ведення лісового господарства з місцевого на центральний рівень не відповідає завданням загальнодержавної реформи децентралізації [551].

Відтак, маємо бути цілком свідомі того, що лише зміна моделі управління не вирішить безлічі проблем лісової галузі, позаяк якщо «Лісова стратегія» не стане консенсусним документом, існує ризик того, що вона буде банально саботуватись на місцях. Таким чином, і нині Стратегія сталого розвитку та інституційного реформування лісового господарства України на період до 2022 року існує ще як проект, консенсусу щодо якого так і не досягнуто. Її аналіз дозволяє нам зробити висновок про акцент цього розробленого документу на економіку лісової галузі, недаремно він має і відповідну назву.

Все ж, з-поміж численних причин виникнення проблем у лісовій сфері, які безпосередньо впливають і на рівень забезпечення пожежної безпеки виокремимо наступні: «недосконалість системи управління лісовим господарством, зокрема поєднання функцій регулювання, нагляду й контролю в межах одного ЦОВВ; дисбаланс організаційно-правової структури управління лісовим фондом, що призводить до перекосів у фінансовому забезпеченні (відсутність фінансування заходів із забезпечення пожежної безпеки лісгоспів Півдня й Сходу країни); масові прояви корупції на усіх рівнях; багатовідомча система управління лісами; нереалізовані нормативи у питаннях охорони лісів; складність притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності лісопорушення; недосконалість НПА у досліджуваній сфері; низький рівень інформування громадськості про стан лісів; відсутність науково обґрунтованої стратегії адаптації лісів до змін клімату [529]. Відтак, серед пріоритетних напрямів досягнення цілей розробленою Стратегією пропонується: посилення ролі нинішнього Держлісагентства; розмежування регуляторних, наглядових й контрольних функцій від здійснення господарської діяльності; передача відповідних господарських функцій новоствореному суб'єкту господарювання державної власності; посилення

адміністративної та кримінальної відповідальності за лісопорушення; підвищення якості інформації про стан лісового сектору України [164].

Наразі, на жаль, маємо констатувати, що реформа лісової галузі через відсутність консенсусу у розумінні подальшого її вектору розвитку, потужних політичних лобістів з протилежними поглядами щодо побудови системи управління у сфері лісових відносин, суттєвий вплив міжнародних інституцій, пропонуючих своє бачення основ подальшого розвитку вітчизняної лісової галузі, відсутність протягом тривалого часу очільників ЦОВВ, які формують і реалізують державну політику у сфері лісових відносин, не реалізується.

Слід зазначити, що наразі у світі виокремлюють різні організаційні моделі державного регулювання охороною, використанням і відтворенням лісів. Втім, за визначенням експертів Світового банку, гарантовано успішних моделей фактично не можна знайти ні в країнах з розвиненою економікою, ні в перехідних [147]. Залишається актуальним питання щодо необхідності розмежування функцій публічного та приватного секторів у сфері лісових відносин. Держава, як найбільший власник лісів, з однієї сторони, зацікавлена зберегти та примножити вартість цього виду майна та мати з нього значний прибуток. З іншої ж, – екологічні виклики сьогодення вимагають протилежного підходу [75, с. 141]. Таким чином, досягнути оптимального та ефективного балансу в механізмі публічного регулювання суспільних відносин в цій галузі, можна на основі урівноваження відповідних економічних інтересів з іншими суспільними потребами, задля досягнення чого, в принципі, і створена така організація, як держава.

Разом з тим, слід наголосити на тому, що з часом приходить абсолютне розуміння того, що насамперед у зв'язку зі зміною кліматичних умов, екологічні інтереси постають пріоритетнішими навіть за економічні, оскільки, як зазначають численні наукові дослідження, вже навіть в цьому столітті саме від них буде залежати біологічне існування людини, адже базові потреби людства у змозі

забезпечити лише природні ресурси. Зокрема, ключовою тезою однієї з доповідей на засіданні ООН у 2018 р. було те, що «боротьба зі зміною клімату допоможе запобігти конфліктам» [267]. Вагому роль у даному контексті відіграє і система забезпечення пожежної безпеки в лісах, оскільки лісові пожежі, зокрема вже і на рівні ООН, визнані однією з основних загроз для людства на найближчу перспективу. Окрім того, аналітичні дані щорічної Національної доповіді про стан техногенної та природної безпеки в Україні акцентують увагу на тому, що проблема збереження лісів від вогню останніми роками набула особливої гостроти у зв'язку з підвищенням температури повітря [249].

На жаль, не лише глобальні причини становлять суттєві ризики у питанні забезпечення пожежної безпеки в лісових масивах. Хронічна відсутність фінансування лісової галузі, а відтак і коштів для реалізації комплексу заходів щодо охорони лісів від пожеж, становить суттєву загрозу для забезпечення пожежної безпеки в лісах у цілому. На практиці, досить часто саме через нестачу дизпалива та бензину не вдається вчасно та ефективно протидіяти лісовим пожежам. Так, у щорічному звіті про стан техногенної та природної безпеки за 2016 р. у розділі про лісові пожежі йдеться про те, що у Київському, Харківському і Херсонському обласних управліннях лісового та мисливського господарства щорічно утримується відомчий резерв пально-мастильних матеріалів. Поповнення цього матеріального резерву повинно здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету, але через відсутність фінансування, зокрема, у 2016 р. і необхідність використання дизпалива та бензину для ліквідації НС, викликаних ЛП в південних і східних областях України, обсяги його знизилися до 15 % від затвердженої наказом Держлісагентства величини [10]. Маємо зауважити, що такий стан справ не змінився навіть з урахуванням вимог, передбачених Постановою КМУ від 30.09.2015 р. № 775 «Про затвердження порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» [406], в якій визначена необхідність щорічного утримування й

поповнювання за кошти державного бюджету відомчого резерву пально-мастильних матеріалів з метою своєчасного виконання першочергових робіт для запобігання та ліквідації наслідків НС, пов'язаних із ЛП.

Окрім того, найсуттєвішим є те, що через безвідповідальну державну лісову політику, або її відсутність як таку, були ліквідовані ключові державні установи у питаннях забезпечення пожежної безпеки у лісовому секторі, зокрема: держпідприємство «УкрДіпроліс» (займався розробкою протипожежного облаштування лісових масивів), державна база авіаційної охорони лісів (забезпечувала оперативне інформування лісгоспів щодо рівня пожежної небезпеки); як наслідок – припинено підготовку авіаційних спостерігачів й лісових пожежних десантників. На заміну, натомість, не було запропоновано якісної та ефективної альтернативи. Відтак єдиного підходу, який би ґрунтувався на сучасних інноваційних та нормативних засадах щодо лісопожежної профілактики та інших заходів на теренах нашої держави наразі просто не існує.

Масштабні ЛП, які з особливою інтенсивністю та розмахом вирували в нашій державі протягом декількох останніх років, – є явищем не стільки локального, регіонального чи то державного характеру, а передусім – глобального, міждержавного, оскільки можуть розповсюджуватись на значні території, включаючи і державні кордони.

Ми – українці, відчуваючи сьогодні значні безпекові ризики у цілому, пов'язані насамперед із військовими діями у державі, маємо все ж усвідомлювати, що бойові дії, де б вони наразі не відбувались, у планетарному масштабі, мають локальний характер, тоді як, зокрема, зміна клімату є категорією більш масштабною та суттєво впливає на сотні мільйонів населення усієї землі різним чином, у тому числі, і значно збільшуючи ризики виникнення ЛП. Разом з тим, маємо зауважити, що, починаючи з 2014 р. причинами значної кількості ЛП, що виникають у цілому в державі, є тривалі бойові дії, які з особливою інтенсивністю велись у 2014 р. Так, згідно даних Національної доповіді про стан техногенної та

природної безпеки в Україні, у 2014 році було зареєстровано 1478 випадків лісових пожеж на площі 15412,2 га. Практично всі ЛП того року розпочиналися поза межами лісових масивів. Причинами їх виникнення були: підпали – 20 випадків, підпали сільгоспугідь – 24, з вини населення – 707, від грози – 40, а в результаті АТО (ООС) – 663 [249].

Маємо акцентувати увагу на тому, що переважна більшість ЛП починається із загоряння сухої трави. Недаремно, до КУпАП було додано відповідну статтю 77-1, що передбачає адміністративну відповідальність за самовільне спалювання сухої трави. Так звані «трав'яні землі» перебувають у власності чи володінні різних юридичних та фізичних осіб, що значно ускладнює контроль за дотриманням на них правил пожежної безпеки. Інформація про загоряння трави дуже часто просто відсутня, а реагування на подібні загоряння відбуваються пізно, що призводить до ЛП вже з набагато тяжчими наслідками. Як було нами зазначено у одній з наукових публікацій, різновідомча підпорядкованість земель трав'яного та й лісового фонду ніяк не сприяє контролю за підготовкою до пожежонебезпечного періоду та й здійсненню збору та аналізу інформації щодо виду та обсягів загоряння, а відтак, і вчасної локалізації території поширення вогню [80, с. 179]. Оскільки у підпорядкуванні ЦОВВ у сфері лісового господарства знаходиться лише 73 % лісів країни, щодо іншої частини лісового фонду інформація щодо загорянь не завжди є об'єктивною та протипожежні заходи – такими, що відповідають усім визначеним вимогам.

Зокрема, керівником Одеського обласного управління служби ДСНС на міжнародній науково-практичній конференції «Сучасний стан лісопирологічних досліджень та охорони лісів від пожеж у чорноморському та східноєвропейському регіонах» (7-10 вересня 2015 р.), було зазначено інформацію з оперативної звітності за один літній день 2015 р.: з 37 викликів: 31 – стосувався пожеж, а 21 – саме загоряння сухої трави [484]. Окрім того, як зазначено професором С. В. Зібцевим, з-поміж «екосистемних» пожеж, доля лісових – порівняно невелика: з 250000 га

(приблизний щорічний обсяг ураження пожежами) максимум 3000 га – приблизний обсяг враження лісів [484].

Ці дані підштовхують нас до аналізу ще однієї складової забезпечення пожежної безпеки в лісах, коли центр прийняття важливих рішень, у контексті реформи децентралізації зміщується до місцевої влади. Так, в рамках реформи у сфері лісових відносин експертом проекту «Сприяння реформі лісового сектора в Україні» Світового банку за підсумками круглого столу «Виклики й можливості для лісового сектора: зв'язок із децентралізацією та земельною реформою», що відбувся 2 лютого 2018 р. Сергієм Кубахом звернено увагу на те, що, з реформою децентралізації, центр прийняття управлінських рішень та відповідальності зміщується до місцевої влади, а ОТГ починають контролювати ефективність використання земель та лісів [41].

Натомість, експертом цього ж проекту Олегом Сторчоусом у презентації «Проблеми правового статусу деревних насаджень на землях сільгосппризначення: варіанти рішень», у свою чергу, було звернено увагу на ще одну надчутливу наразі проблему, яка ускладнює реалізацію належного рівня ефективності забезпечення пожежної безпеки в лісах. Зокрема, автор апелює до того, що маємо серйозні проблеми, які стосуються лісів на сільгоспземлях державної власності: «Значна частина їх досі не має реального господаря, тому що передачі їх у власність або користування заважають: відсутність державної політики у цій сфері та фінансування на проведення інвентаризації, виготовлення проектів землеустрою; незацікавленість постійних лісокористувачів приймати на баланс нові ліси тощо» [525]. Відтак, такий стан зумовлює суттєві юридичні колізії і з полезахисними лісосмугами (ПЗЛС), що у тому числі відіграють важливу охоронну функцію, які наразі, маємо констатувати, на землях державної власності мають недосконалий правовий статус. Разом з тим, площа таких ПЗЛС, як зазначено експертами, за різними оцінками складає від 350 до 446 тис. га [41].

Висловлюючи глибоку стурбованість катастрофічною ситуацією, що склалася зі станом ПЗЛС, зокрема і у контексті їх потерпання від пожеж, у 2018 р. одразу декілька обласних рад звернулись до КМУ із закликом необхідності вирішення проблеми використання та охорони земель під полезахисними лісосмугами. «Правова невизначеність земель під ПЗЛС та іншими несільськогосподарськими угіддями, що залишилася внаслідок проведення земельної реформи й паювання земель колективних сільгосп підприємств, стала однією з головних проблем, оскільки тривала відсутність належного обліку земельних ресурсів і контролю за їх станом та використанням призвела до нищення ПЗЛС» [431].

Маємо зауважити, що пакет системоутворюючих НПА, спрямований на захист земель сільгосппризначення та, відповідно, урегулювання проблемних питань ПЗЛС, до якого відносимо: «Концепцію розвитку агролісомеліорації в Україні», затверджену Розпорядженням КМУ № 725 від 18.09.2013 р. [177] та «План заходів щодо реалізації Концепції розвитку агролісомеліорації в Україні», затверджений Розпорядженням КМУ № 582 від 18.06.2014 р. [286], залишив проблемні питання невизначеності правового статусу ПЗЛС не вирішеними. Разом з тим, з початком 2019 р. набрав чинність ЗУ від 10.07.2018 р. № 2498 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільгосппризначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні» [322], в ч. 7 ст. 37¹ якого передбачена необхідність розробки КМУ Правил утримання й збереження ПЗЛС, розташованих на землях сільгосппризначення.

Відтепер до земель лісгосппризначення не належать землі, зайняті, зокрема, ПЗЛС на землях сільгосппризначення (п. «г» ч. 2 ст. 55 ЗК). І, не зважаючи на те, що полезахисні смуги вкриті лісовою рослинністю, що є притаманним для земель лісгосппризначення, вони виключаються зі складу лісових земель. Отже, такі землі

відносяться до несільгоспугідь земель сільгосппризначення (п. «б» ч. 2 ст. 22 ЗК). Надання в оренду ПЗЛС здійснюється без проведення аукціону (ч. 2 ст. 134 ЗК). Крім того, вони не включаються до земель, що підлягають розподілу між власниками земельних часток (паїв) у порядку ст. 141 Закону № 899 «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» [454], а мають бути передані безоплатно у комунальну власність ОТГ на території якої вони розташовані (ч. 4 ст. 7, ч. 7 ст. 141 Закону № 899) [145]. На виконання зазначеного, Мінагрополітики оприлюднило для громадського обговорення Проект постанови КМУ «Про затвердження Правил утримання та збереження ПЗЛС, розташованих на землях сільгосппризначення» [414]. Правилами визначається відповідна процедура шляхом формування: механізму й підстав для проведення пожезахисних заходів, *збереження ПЗЛС від пожеж* та визначення умов, що негативно впливають на їх збереження [305].

Разом з тим, навіть з урахуванням норм зазначеного Проекту Постанови КМУ, деякі проблемні питання організації *збереження ПЗЛС* залишаються актуальними. Так, за даними Держлісагентства, протягом останніх 30-и рр., мережа ПЗЛС скоротилась на 60% і наразі складає 350 тис. га [487] Зокрема, рекомендації експертів проекту «Сприяння реформі лісового сектора в Україні» полягають у наступному: аналізу можливостей створення лісомеліоративної служби при ОТГ або місцевих адміністраціях, що матиме погоджувальні, дорадчі, координуючі функції; розробці НПА, що визначатимуть правила проектування, створення й догляду за ПЗЛС; визначення джерел фінансування робіт із агролісомеліорації, та економічного стимулювання такої діяльності; звільненні від оподаткування вказаних земельних ділянок у разі надання їх у власність чи користування [41; 525]. Втім, наразі ми не вбачаємо доцільності у створенні окремої лісомеліоративної служби з метою захисту ПЗЛС. З огляду тематики нашого дослідження, вважаємо доцільним створення та формування механізмів матеріально-ресурсного забезпечення місцевих підрозділів ДПО, спрямованих на

реалізацію функції забезпечення пожежної безпеки і в межах ПЗЛС, які відповідно з правовими змінами, пов'язаними з проведенням реформи децентралізації, передані на баланс місцевої громади.

Розв'язання ж проблеми забезпечення пожежної безпеки в лісових масивах у цілому полягає у комплексному, поетапному вирішенні проблемних питань у сфері пожежної безпеки в лісових масивах, гарантованого захисту суспільства та навколишнього природного середовища від пожеж та їх наслідків, впровадження організаційних засад функціонування системи забезпечення пожежної безпеки органів влади всіх рівнів, зміцнення правової, науково-технічної й ресурсної бази, що дасть змогу суттєво зменшити кількість пожеж та НС в лісах.

Наразі, у розрізі досліджуваного, найактуальнішим є: забезпечення захисту життя та здоров'я населення, навколишнього природного середовища і об'єктів від впливу небезпечних наслідків ЛП; створення та оснащення пожежної охорони в усіх лісгоспах, розробка нормативно-правового, інженерного-технічного й методичного забезпечення з питань запобігання та ліквідації ЛП; приведення системи протипожежного водопостачання лісових масивів до нормативних вимог. Сукупність таких складових як: своєчасне виявлення осередків загорань, оповіщення про них людей та підрозділів пожежної охорони, видалення продуктів горіння; мінімальний час прибуття пожежних підрозділів до місця пожежі; забезпечення своєчасного оперативного реагування на пожежі для їх успішної локалізації та ліквідації шляхом подачі води до осередків пожеж від природних і штучних водойм у комплексі слугуватимуть зменшенню в лісових масивах кількості пожеж, загибелі та травмуванню на них людей, економічних втрат та матеріальних збитків від їх наслідків.

Загальновідомо, що будь-яку проблему легше та дешевше попередити, ніж застосовувати значні зусилля та матеріальні ресурси для подолання наслідків. Так, і у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах, а відтак, і забезпечення життя та здоров'я людей, нормальних умов їх життєдіяльності внаслідок недопущення

ЛП, різниця між потенційно можливими затратами матеріальних і фінансових ресурсів на проведення робіт протипожежного захисту у разі здійснення таких заходів та у разі їх відсутності часто є надзвичайно великою. Адже усі збитки, як прямі, так і непрямі, пов'язані з екологічними втратами, підрахувати досить складно, оскільки вони несуть свій негативний відбиток протягом ще досить тривалого часу.

Таким чином, забезпечення пожежної безпеки в лісі є невід'ємною частиною державної діяльності щодо забезпечення національної безпеки, пожежної безпеки на відкритих територіях, охорони життя та здоров'я людей, національного багатства і навколишнього природного середовища, яка в останні роки набуває неабиякої актуальності та гостроти для людства у цілому, оскільки є такою, що не має кордонів.

Підсумовуючи вищезазначене, вважаємо за доцільне впровадження цілого комплексу заходів, починаючи з найвищого державного рівня, спрямованих на підвищення забезпечення пожежної безпеки в лісах у цілому. Зокрема, пропонуємо передбачити в нормативному акті НПА КМУ, який має бути розроблений на виконання лісової Стратегії з чіткими термінами, виконавцями, способами фінансування тощо, конкретні аспекти, спрямовані на підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки в лісах. Серед таких виокремлюємо наступні: виділення коштів на проведення інвентаризації лісів; передбачення залісення структурою лісів, стійкою до ЛП; необхідність здійснення лісопірологічного зонування лісів України; будівництво лісових доріг; забезпечення наявності заповнених протипожежних водойм; забезпечення зв'язком в лісових масивах, особливо в зоні відчуження; розробку й прийняття сучасного нормативного регулювання діяльності щодо дотримання пожежної безпеки в лісах, гасіння ЛП та відповідної взаємодії різних інституцій, організацій, сил та засобів; перегляд нормативів, визначених ППБВЛ та прийняття нових на рівні спільного наказу Міндовкілля (Держлісагентства) та МВС (ДСНС) України; закупівлю та

обладнання систем моніторингу за протипожежним станом лісів та інших необхідних засобів; забезпечення захисним протипожежним спорядженням працівників, які залучаються до гасіння ЛП; широку інформаційну агітацію в ЗМІ щодо необхідності дотримання вимог ППБвЛ та рівня відповідальності за їх порушення; проведення відповідних занять в освітніх установах тощо; відкритий доступ до інформації про стан лісів; забезпечення ведення об'єктивного обліку про ЛП; підвищення рівня контролю як за підготовкою до початку пожежонебезпечного періоду відповідних структурних підрозділів будь-якої форми власності, так і особливого порядку здійснення контролюючих функцій під час високого рівня пожежної небезпеки у лісових масивах, що, у свою чергу, потребує реалізації ефективних організаційно-правових форм координації та взаємодії різних служб та органів в кожній територіальній одиниці – прийняття відповідних розпоряджень на рівні органів місцевої влади; щорічного створення та оновлення локальних оперативно-мобілізаційних штабів гасіння ЛП; розробка та впровадження інтегрованої системи управління природними пожежами із залученням до такої діяльності широкого кола осіб, насамперед, населення; координування взаємодії місцевої влади, територіальних громад, природоохоронних, лісівничих, правоохоронних органів, ЗМІ та підрозділів ДПО у питаннях інформування щодо можливих загорянь та координації дій при їх гасінні, патрулюванні територій лісового фонду та недопущенні в'їзду автотранспорту на територію лісових масивів при визначеному рівні пожежної небезпеки; відпрацювання відповідних практичних навчань, проведення тренінгів тощо.

Усі ці заходи не є такими, що декларуються вперше. Втім, на жаль, як показує практика, недостатній рівень контролю та притягнення винних осіб до відповідальності за порушення ППБвЛ часто призводить не просто до їх недотримання, але і до катастрофічних наслідків. Оскільки без ефективного контролю, частково пов'язаного з мораторієм на перевірки суб'єктів господарювання, частково – з відсутністю повноцінної співпраці з

правоохоронними органами, а як результат – низької превентивної роботи, спрямованої на виключення основної причини ЛП – людського фактору, рівень такої роботи буде залишатись низьким та малоефективним.

На жаль, правосвідомість жителів України, зокрема у сфері дотримання природоохоронного законодавства у цілому, ще не є на достатньо високому рівні частково через банальну правову необізнаність, частково – через просте нехтування будь-якими правилами та самонадіяність. Відтак, вважаємо, що правильно вибудована агітаційна робота з населенням має мати високу ефективність. Окрім того, важливим є і підвищення рівня юридичної відповідальності за порушення ППБвЛ, оскільки навіть після внесення відповідних змін до КУпАП, відповідальність все ще є неспівставною із можливими ризиками, які наявні при їх порушенні. З метою запобігання ЛП, важливо кожного сезону проводити профілактичні бесіди із населенням із зазначенням тяжкості наслідків можливих ЛП, важливості дотримання ППБвЛ та алгоритмом дій при їх виявленні.

У зв'язку з тим, що проблема забезпечення пожежної безпеки в лісах, як на нашу думку, так і на думку багатьох науковців, є складовою частиною національної безпеки, вона потребує здійснення першочергових заходів, на виконання яких мають бути розроблені відповідні програми загальнодержавного та регіонального значення з урахуванням географічних, кліматичних, лісівничих та територіальних особливостей.

Зокрема, у контексті розроблюваних програм забезпечення пожежної безпеки у вітчизняних лісах вбачається необхідним: розробка економічних, управлінських й правових механізмів, спрямованих на здійснення заходів щодо запобігання та ліквідації пожеж в лісових масивах; кількісна оцінка ризиків й можливих наслідків ЛП з урахуванням місцевих умов; визначення оптимальної кількості підрозділів пожежної охорони різної підвідомчості у цілому для забезпечення захисту лісових масивів; формування детального алгоритму їх співпраці, відображеного, у тому числі, у відповідних мобілізаційно-оперативних

планах ліквідації ЛП та міжвідомчих інструкціях; аналіз можливості фінансового забезпечення діяльності підрозділів ДПО; вирішення проблеми протипожежного водопостачання лісових масивів, наявності лісових доріг, покриття усього периметру лісового фонду відеоспостереженням та зв'язком [67, с. 120].

Особливої уваги в контексті забезпечення пожежної безпеки в лісах потребують такі складові як: підвищення ефективності механізму залучення додаткових сил та засобів у реалізації обмеження доступу населення до зон з найвищими показниками вогненебезпечності; належна взаємодія сил і засобів при гасінні ЛП відповідно до затверджених мобілізаційних планів, зокрема підрозділів Держлісагенства, ДСНС, Міноборони, МВС, ОМС, ДПО, виконавчих місцевих органів та громадських об'єднань; ефективний контроль за належним рівнем забезпечення пожежної безпеки в лісах, що не є у структурі Держлісагентства (таких наразі близько 27%); посилення особливої уваги на землі поблизу населених пунктів та сільгоспугіддя, виникнення осередків пожеж на яких, є переважною причиною загорання лісів практично на всій території України; прийняття рішень про заборону відвідування лісів населенням та в'їзду до них транспортних засобів в період високої пожежної небезпеки, забезпечення практичного виконання цих вимог спільними заходами Нацполіції та Держлісохорони; забезпечення своєчасного та об'єктивного інформування ОМС, територіальних органів ДСНС і Держлісагентства про виникнення та масштаби ЛП; посилення контролю з боку поліції на автодорогах, які проходять через лісові масиви, виявлення, затримання та притягнення до встановленої законом відповідальності лісопорушників; забезпечення широкої просвітницької роботи, висвітлення в ЗМІ профілактичних та попереджувальних протипожежних заходів в лісах [591]; необхідність перегляду підходів до фінансування лісоохоронних заходів.

Важливим є і транскордонне співробітництво. Особливо актуальним воно вбачається для забезпечення пожежної безпеки в лісових масивах зони відчуження. Так, міжнародна група науковців стверджує про необхідність у межах

чинної Угоди між Урядом Білорусії та КМУ про співробітництво щодо попередження НС та ліквідації їх наслідків від 07.07.2000 р. підписання міждержавної Угоди у питаннях профілактики й гасіння ЛП на прикордонних територіях України і Білорусії та відповідної міждержавної Інструкції реагування на ЛП у 10-кілометровій зоні відчуження. У межах зазначено необхідним є розробка й реалізація цілого комплексу міждержавних протипожежних заходів, які потребують нормативного регулювання, зокрема: забезпечення замкнутості контурів відеоспостереження у прикордонних лісових масивах зони відчуження ЧАЕС, спільної системи зв'язку уповноважених осіб сусідніх держав, що відповідають за забезпечення ПБВЛ у прикордонній зоні; розробка й впровадження спільної міждержавної «лісопожежної» термінології; підписання спільного оперативно-мобілізаційного плану із гасіння ЛП у прикордонній зоні з чіткою регламентацією кількісних показників протипожежних заходів у прикордонних лісових масивах зони відчуження ЧАЕС, алгоритмом обміну необхідної інформації; проведення спільних міждержавних тренувань прилеглих підрозділів лісгоспів та служб з надзвичайних ситуацій [553].

Таким чином, підсумовуючи окреслене, зазначимо, що ключовим у побудові сучасної вітчизняної лісопожежної політики має бути усвідомлення неможливості забезпечення пожежної безпеки в лісах на ресурсах лише одного «лісового відомства», позаяк сучасні виклики не дозволяють на рівні одного або двох ЦОВВ контролювати усі пожежі. Відтак, першочерговим завданням для держави має постати розробка та впровадження, на основі міжнародного досвіду, вітчизняної концепції інтегрованої системи управління пожежами, з включенням до такої роботи населення, громадськості та ОМС. До того ж, нами обґрунтовано, що саме «система забезпечення пожежної безпеки в лісах України» відрізняється від «системи охорони лісів від пожеж» залученням до такої діяльності ширшого кола суб'єктів, оскільки забезпечити безпечний стан природного середовища у широкому розумінні може лише «суспільний договір держави та громадян». Слід

визнати, що ні саме по собі підвищення рівня відповідальності за порушення ППБвЛ, ні реалізація протипожежних профілактичних заходів суттєво не вплинуть на лісопожежну ситуацію в країні, оскільки лише узгоджена взаємодія профільних державних відомств (лісгоспів, ДСНС, поліції, військових служб), ОМС та громади може забезпечити позитивний поступ у такій діяльності.

Проведений аналіз свідчить, що протипожежні служби держлісгоспів досить ефективно гасять невеликі ЛП, площею до 5 га, тоді як готовність до ліквідації значно більших ЛП, зокрема, більше 250 га, наразі є на низькому рівні. насамперед це пов'язано із відсутністю в Україні професійно підготовлених КГ великих й масштабних ЛП, недосконалістю управління ліквідацією ЛП, недостатнім рівнем матеріально-технічного забезпечення, недосконалою системою міжвідомчої взаємодії. Як зазначають провідні фахівці у досліджуваній сфері: «Ключовими факторами високої горимості лісів в нашій державі, яка є вищою, ніж у сусідніх Польщі та Білорусі, є брак фінансування лісопожежних служб, недостатньо ефективна міжвідомча взаємодія, недосконале законодавство у питаннях запобігання виникненню природних пожеж у цілому, а також невиконання відповідних чинних нормативних вимог» [142, с. 37–38]. Окрім того, відсутність фінансування на заходи з охорони лісів від пожеж свідчить про те, що Україна, як держава, не визнає проблеми ЛП, що з кожним роком стає більш гострою, або не хоче поки її визнавати.

Сьогодні ми спостерігаємо, що кліматичні умови змінюються, температура повітря зростає, отже зростають і додаткові ризики та небезпеки виникнення пожеж. Таким чином, удосконалення потребують ціла низка елементів організаційно-правового механізму забезпечення пожежної безпеки в лісах, спрямованих насамперед на попередження ЛП, а відтак, і подальші наукові розвідки з означеної проблематики з урахуванням провідного міжнародного досвіду.

4.3. Шляхи удосконалення нормативного забезпечення пожежної безпеки в лісах України

Роль держави в утвердженні принципів розвитку природних ресурсів у безпечному для життя та здоров'я громадян навколишньому природному середовищі є визначальною. Провідне місце в цьому посідає правотворча функція держави, зокрема формування нормативно-правових засад адміністративно-правового регулювання у досліджуваній нами сфері суспільних відносин. Цілком слушно зазначено В.П. Печуляком: «Функції реалізації лісового законодавства та контролю за його виконанням полягають у забезпеченні дотримання всіма власниками лісів, лісокористувачами та іншими суб'єктами, чия діяльність впливає на стан лісів, правових норм і положень лісової політики. Функції держави як власника лісів зводяться до забезпечення екологічної та соціальної цінності лісів, отримання з них прибутку. Функція державного забезпечення потреб лісогосподарської галузі охоплює науково-дослідницьку роботу, професійну освіту та підготовку кадрів; статистику, лісовпорядкування та планування; консультативні послуги; протипожежний та фітосанітарний контроль; контроль якості матеріалу» [279, с. 51]. Відтак, і ефективне публічне управління у сфері лісових відносин можливе лише за наявності цілісної системи нормативних актів, що регулюють зазначені відносини, прийняття та реалізація яких має ґрунтуватись на зваженій стратегічній лісовій політиці держави, яка має характеризуватись достатньою передбачуваністю і стабільністю.

Захист та охорона лісів є важливою державною задачею, особливо у межах нашої країни, яка є малолісистою у цілому, оскільки лісовий фонд складає менше 16 % площі, та висококорумнованою, особливо у сфері лісових правовідносин. Наразі, рівень організації охорони лісів в нашій країні залишається на вкрай низькому рівні. Не дивлячись на цілу низку оптимізаційних заходів, значна частина

проблем у цій сфері викликана, у тому числі, і недосконалістю правового регулювання.

Нині сфера лісових відносин регламентована цілою низкою нормативно-правових актів, які, хоча і не позбавлені певних прогресивних тез та положень, все ж характеризуються певною суперечливістю та недосконалістю. До основних з них слід віднести: *закони України*: Лісовий кодекс України [211], Земельний кодекс України [133], «Про охорону навколишнього природного середовища» [449]; «Про мисливське господарство та полювання» [433], «Про тваринний світ» [481]; «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [444]; *Постанови Кабінету Міністрів України*: «Про затвердження Державної цільової програми «Ліси України» на 2010-2015 роки» [355], «Про затвердження Положення про державну лісову охорону» [382]; *Розпорядження Кабінету Міністрів України*: «Про вдосконалення порядку управління лісовим господарством» [311], «Про схвалення Концепції реформування та розвитку лісового господарства» [476], «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» [472], «Про схвалення Концепції створення єдиної державної системи електронного обліку деревини» [478], «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки» [370], «Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» [475]; *Указ Президента України*: «Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду» [348]; *Накази Держлісагентства*: «Про затвердження Плану заходів щодо виконання Плану організації виконання Указу Президента України від 21.11.2017 р. № 381» [373], «Про створення Робочої групи з реформування лісової галузі» [469], «Про розробку проекту програми «Ліси України – 2030» [464].

Не зважаючи на те, що деякі напрямки лісових відносин все ж зазнали суттєвих прогресивних нормативних змін, однак практика доводить, що прийняття нових НПА у сфері охорони і використання лісів не завжди допомагає ефективному вирішенню наявних проблем. Причини неефективності прийнятого законодавства, на наш погляд, наступні: відсутність єдиної державної політики у сфері лісових відносин; відсутність єдиного стратегічного бачення напрямку розвитку лісівничої галузі; відсутність протягом тривалого часу керівника галузі; протиріччя в НПА різних рівнів; конфлікт екологічних та економічних інтересів суспільства й держави; фактичний пріоритет економічних інтересів над екологічними [587]. Так, Рішенням Комітету з питань аграрної політики та земельних відносин від 13 лютого 2018 р. (*Протокол № 68*) «Про результати виїзного засідання з питання: «Проблематика реформування лісового господарства України» визначено цілу низку проблемних питань, лісової галузі, які потребують негайного вирішення. Втім основною проблемою є відсутність стратегічних документів з розвитку галузі, що дозволили б сформувати прогнозовану державну політику. Наслідком чого, як зазначено у Рішенні, є наявність неврегульованої організаційно-правової структури управління лісовим господарством, що проявляється у неефективному використанні лісових ресурсів [461].

Зокрема, відсутність таких стратегічних документів розвитку лісової галузі негативно впливає на стан охорони лісів від пожеж, а відтак і забезпечення пожежної безпеки в лісах у цілому, оскільки тривалий час було передбачено фінансування лише загальнонаціональних програм лісової галузі, таку вимогу лише нещодавно прибрали з нормативного поля. Як відомо, останньою затвердженою Державною програмою у лісовому секторі була постанова Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Державної цільової програми «Ліси України» на 2010-2015 роки». А загальнодержавне завдання забезпечення пожежної безпеки в лісах вимагає суттєвого фінансування задля реалізації комплексу усіх необхідних попереджувальних заходів. Окрім того, стрімкі зміни клімату вимагають

передбачення у лісовій стратегії комплексу заходів щодо охорони лісів від пожеж та адаптації лісового сектору до змін клімату у цілому.

В Стратегіях розвитку Лісового сектору, які є розробленими, втім чи не прийнятими, чи не реалізованими, вже акцентується увага на цій проблемі, яка, що усіма усвідомлюється, з часом буде лише актуалізовуватись. Так, нині на рівні Проектів залишилась ціла низка документів стратегічного бачення, зокрема: 1) Концепція реформування лісового та мисливського господарства України, обговорена 27 квітня 2015 р. на засіданні Координаційної Ради при Держлісагентстві України; 2) Стратегія збалансованого розвитку лісового та мисливського господарства України, необхідність розробки і прийняття якої визначено зазначеною Концепцією; 3) Стратегія сталого розвитку та інституційного реформування лісового господарства України на період до 2022 року, ухвалена 15 листопада 2017 року на засіданні Кабінету Міністрів України, втім через цілу низку зауважень, тиску фахівців та громадськості, так і не була втілена; 4) Програма «Ліси України – 2030», затвердження якої передбачене Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду» від 21.11.2017 р. № 381 на виконання Стратегічного плану ООН з лісів.

Втім, навіть дані проекти НПА не містять у собі системно питання у розрізі необхідності забезпечення пожежної безпеки в лісах. Зокрема, Стратегія сталого розвитку та інституційного реформування лісового господарства України на період до 2022 року передбачає, окрім іншого, необхідність внесення змін до КК та КУпАП України в частині посилення відповідальності за підпали на природних ландшафтах. Окрім того, Держлісагентство зазначає, що в діяльності держлісоохорони, що передбачене відповідним Положенням про цю службу, є поєднання господарських та контрольних функцій, оскільки функції державної

лісової охорони реалізують окремі посадові особи державних лісогосподарських підприємств системи Держлісагентства [530].

Таким чином, нормативна ініціатива Держлісагентства у питанні реформування інституційної структури ґрунтується, зокрема, у доцільності передачі функцій держлісоохорони від державних лісгоспів на рівень територіальних органів Держлісагентства. «Держлісагентство вже підготувало проект необхідних змін до законодавства з метою повного відокремлення функції держлісоохорони від господарської діяльності. У лісгоспах системи Держлісагентства та інших постійних лісокористувачів має функціонувати лісова охорона без статусу правоохоронного органу, але з правом складання протоколів та лімітованим правом розгляду справ про адміністративні правопорушення, про правопорушення у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів» [530].

Втім ми категорично не погоджуємось з ініціативою позбавити статуту правоохоронного органу держлісоохорону, оскільки неефективне виконання нею контрольних повноважень та певних юрисдикційних функцій пов'язане насамперед з їх недостатністю. Відтак передбачена ініціатива лише поглибить дану невідповідність. Разом з тим, ми цілком свідомі того, що є необхідність у розширенні повноважень Держлісагентства у питанні реалізації державної лісової політики на території усього лісового фонду, на необхідності чого повсякчас акцентує увагу Держлісагентство. Вважаємо, що зазначена новела значно сприяла би підвищенню рівня забезпечення пожежної безпеки в лісах у цілому.

Держлісагентством в зазначеній Стратегії пропонується створення Державного фонду розвитку лісового господарства та збереження державної підтримки на виконання завдань. Створення Фонду також передбачено і Указом Президента України від 21.11.2017 р. № 381, кошти якого плануються бути спрямованими на фінансове забезпечення насамперед заходів з відтворення лісів, створення полезахисних лісових смуг та інших захисних насаджень та охорони (у

тому числі від пожеж) лісів, придбання протипожежної та лісогосподарської техніки й обладнання. Акумуляування коштів пропонується реалізувати за рахунок: 30 % – від рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої від рубок головного користування; 25 % – від частини чистого прибутку (доходу) державних лісгоспів; добровільних внесків юридичних та фізичних осіб; міжнародної технічної допомоги; інших надходжень [530].

Цілком слушним, зважаючи на тривалу відсутність в Україні системної та узгодженої національної лісової політики та системи відповідних стратегічних нормативних актів, є пропозиції, підготовлені фахівцями лісівничої галузі та представлені у проекті Звернення II етапу IV З'їзду лісівників України, який відбувся на початку 2019 р., де йдеться про необхідність визначення стратегічного бачення держави щодо лісів та лісового господарства, пріоритетних функції та принципів державного управління лісами. У проекті також йдеться про звернення до Верховної Ради України з проханням терміново прийняти, як невідкладні, проекти Законів, зареєстровані у Верховній Раді та вчинити інші дії у відповідності до Указу Президента України № 381/2017 від 21.11.2017 р.: 1) «Про внесення змін до Лісового кодексу України (щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення лісової галузі)» № 8238 від 05.04.2018 р. для забезпечення формування Державного фонду розвитку лісового господарства; 2) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективного ведення лісового господарства та посилення охорони лісів» № 8241 від 05.04.2018 р. для забезпечення розподілу функцій та вдосконалення роботи лісової охорони та здійснення національної інвентаризації лісів [543]. Дані ініціативи є консолідованими в професійному середовищі, зваженими та такими, від яких залежить майбутнє лісової галузі та стан екосистеми у цілому.

У питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах особливо важливим є підвищення ролі саме правового моніторингу. Адже лише на підставі повної й достовірної інформації про практику застосування НПА можливе вироблення

необхідних пропозицій щодо вдосконалення законодавства, поліпшення діяльності (у тому числі стосовно прийняття необхідних управлінських рішень), виключення можливих корупційних проявів у системі профільного міністерства. Така робота повинна будуватися на плановій основі, з урахуванням відомостей і пропозицій інститутів громадянського суспільства та ЗМІ [238].

В межах проекту технічної допомоги «Сприяння реформі лісового сектора в Україні» (PROFOR) на початку 2018 року була здійснена експертна оцінка законопроектів та підготовка рекомендацій щодо удосконалення профільного законодавства, де зазначено, що мета законотворчої діяльності – це ухвалення справедливих, ефективних та досконалих законів як фундаменту лісових відносин. Базова підстава для розробки якісних законів – сформована державна політика, що надає цілісне бачення цілей та напрямків розвитку лісового сектору. В Україні, на жаль, лісова політика законодавчо не визначена. Відповідно, на думку експертів, стан законотворчої діяльності в сфері лісових відносин характеризується: «відсутністю системного та планового підходу; низьким фаховим рівнем законодавчих пропозицій; популізмом та декларативністю; неврахуванням специфіки лісових відносин при розробці суміжного законодавства; бездіяльністю Уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи у розробці профільних законопроектів; низькою якістю законодавчої техніки, невизначеністю механізму реалізації; проблемами кадрового забезпечення; відсутністю моніторингу прийнятих законів тощо» [524].

Основними складовими вирішення проблеми законотворчої діяльності у лісовій галузі загалом, що безпосередньо впливатиме на ефективність забезпечення пожежної безпеки в лісах України є: *правові* (ухвалення лісової політики, стратегії розвитку галузі, визначення пріоритетів законодавчої роботи); *організаційні* (короткострокове й довгострокове планування, прогнозування наслідків ухвалення законопроектів, фахова експертиза внесених законопроектів, забезпечення оцінки ефективності їх прийнятих, координація законотворчої роботи парламенту та

уряду); *економічні* (фінансово-економічне забезпечення законотворчої спроможності ЦОВВ, експертних груп на договірних засадах, стимулювання кадрів тощо) [524].

Маємо звернути увагу на те, що ліс є природним багатством нації, що, насамперед, маючи тривалий період відновлення (близько 150 років) має використовуватись з метою забезпечення екологічної безпеки та функціонування екосередовища у цілому. Пріоритет господарських та економічних потреб над екологічними вже призвів до вкрай тяжких наслідків на низці територій нашої держави, порушивши базові принципи функціонування екосистеми і природного середовища, завдавши непоправної шкоди природним територіям та людям, що на них проживають. Зокрема, стаття 2 ЛК України «Лісові відносини» підтверджує нашу позицію, зазначаючи, що «лісові відносини – суспільні відносини, які стосуються володіння, користування та розпоряджання лісами і спрямовуються на забезпечення охорони, відтворення та сталого використання лісових ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства» [211] та дещо суперечить трактуванню термінів, зазначених у ст. 1 ЛК України. Так, у визначеннях основних юридичних категорій лісової галузі, передбачених статтею 1 ЛК, а саме: «Лісова ділянка» та «Земельна лісова ділянка» «ведення лісового господарства» визначено у якості першочергової мети використання таких.

Відповідно, на нашу думку, в нинішніх реаліях низького рівня лісистості нашої держави та інших негативних тенденцій у лісовій галузі, зокрема, і через стрімкі зміни клімату, діяльність центральних органів виконавчої влади у сфері управління лісовими ресурсами має координуватись Кабінетом Міністрів України саме через Міністра екології та природних ресурсів, як керівника ЦОВВ, що є головним у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Необхідно також враховувати, що діяльність Держлісагенства тривалий час координувалася і спрямовувалася

через Міністра екології та природних ресурсів, а у 2010 році на Мінагрополітики було покладено значну частину функцій, які дублюють функції Мінприроди у цій галузі. Зокрема, відповідно до діючого законодавства, Мінприроди затверджує нормативи використання лісових ресурсів, розрахункових лісосік (заготівлі деревини у порядку рубок головного користування), погоджує матеріали лісовпорядкування, затверджує ліміти використання мисливських тварин, норми їх відстрілу тощо. Через координацію Держекоінспекції, Мінприроди здійснює державний контроль за додержанням вимог законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісових ресурсів, рослинного і тваринного світу. Виконання таких функцій потребує постійної співпраці із Держлісагентством та підприємствами, установами, організаціями, що належать до його сфери управління.

Окрім того, аналіз ЛК України, зокрема, статей 28-29² ЛК України, які визначають повноваження ЦОВВ як у сфері лісового господарства, так і у сфері лісових відносин, зокрема, свідчать про наступне: наявність дублювання одних і тих самих функцій різними ЦОВВ, зокрема, й контрольних, що не робить ефективним систему публічного управління у лісовій галузі; домінування у сфері лісових відносин, насамперед, економічної та господарської складової; надскладна система управління у сфері лісових відносин, насамперед на центральному рівні виконавчої влади.

Для нас залишається не стільки не зрозумілим, скільки не доречним, що законодавець здійснює розмежування низки ЦОВВ на такі, зокрема, що 1) або формують чи реалізують державну політику у сфері лісового господарства та ті, що 2) або формують чи реалізують державну політику у сфері лісових відносин. Так, стаття 28 ЛК України передбачає повноваження *ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства*; стаття 28¹ – *ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства*; стаття 29 – *ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього*

природного середовища, у сфері лісових відносин; стаття 29¹ – ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, у сфері лісових відносин; стаття 29² – ЦОВВ, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері лісових відносин [211].

На жаль, маємо констатувати, що відповідно Указу Президента України та однойменної Постанови КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [440], діяльність ЦОВВ, який безпосередньо здійснює функції управління лісовим фондом, координується та направляється через міністра, який відповідно формує державну політику у сфері саме лісового господарства, а не лісових відносин. Щоправда, Постановою КМУ від 20.10.2019 р. таким визначено Міністерство енергетики та захисту довкілля України [342].

Відтак, не лише статті 28-29² ЛК України мають отримати відповідні зміни та оптимізацію, але і, в першу чергу, державна політика щодо лісових відносин: відносин «людина – ліс», «природне середовище – людина – її потреби – ліс» мають зазнати системоутворюючих, принципово інших поглядів, а відтак і нормативного закріплення насамперед у системі відповідних суб'єктів управління та їх взаємодії між собою. Тож, вважаємо доцільним передбачення у Постанові КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» та інших НПА, зміну координування та спрямування діяльності ЦОВВ, який безпосередньо здійснює функції утримання та управління лісовим фондом, від міністра, який відповідно забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства до міністра, який забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин.

Отже, враховуючи екологічний пріоритет державної політики у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища у цілому, зважаючи на цілу низку підстав, зокрема: 1) використання у тексті ЛК у назвах

ЦОВВ насамперед терміну «у сфері лісових відносин» як такого, що влучніше та точніше відображає сферу суспільних відносин замість «у сфері лісового господарства»; 2) з метою уніфікації назви сфери суспільних відносин у НПА у цілому та відстоювання пріоритету екологічної складової у сфері лісових відносин перед господарською; 3) відповідно ч. 2 ст. 1 ЛК України, де зазначено, що «ліси України є її національним багатством та виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні функції»; 4) ліси є динамічними складними екосистемами, формування яких займає тривалий час; 5) положеннями Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р. [445] тощо, вважаємо доцільним назву ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства замінити на *«ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин»*; а, «ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства» – на, відповідно, *«ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісових відносин»* [588, с. 298].

Разом з тим, змін потребує і визначення інших ЦОВВ у сфері лісових відносин, регламентованих, зокрема, статтями 29, 29-1 та 29-2 ЛК України. Так, назву «ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у сфері лісових відносин», визначену статтею 29 ЛК України, пропонуємо змінити на: «ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища»; «ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, у сфері лісових відносин», визначену статтею 29-1 ЛК України, пропонуємо відповідно замінити на: «ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища»; а «ЦОВВ, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері

лісових відносин», визначену статтею 29-2 ЛК України на – «ЦОВВ, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів».

Така позиція зумовлена і змістом ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», який, зокрема, доповнено статтями 20-1 «Компетенція ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів» та 20-2 «Компетенція ЦОВВ, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері охорони навколишнього природного середовища» згідно із ЗУ № 5456-VI від 16.10.2012 р. [329].

Відповідно, виходячи із зазначеного, законодавцем закладено юридичну колізію та неузгодженість термінів у різних НПА однієї юридичної сили, що регулюють одну сферу суспільних відносин. А саме, з часу внесення змін у 2012 р. до ЛК України та ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», назва одного й того ж органу, визначена у даних законах по різному:

1) у ЛК України (ст. 29) – *«ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у сфері лісових відносин»,* а у ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 20) – *«ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів»;*

2) у ЛК України (ст. 29-1) – *«ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, у сфері лісових відносин»,* а у ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 20-1) – *«ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного*

середовища, в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів»;

3) у ЛК України (ст. 29-2) – *«ЦОВВ, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері лісових відносин»*, тоді як у ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 20-2) – *«ЦОВВ, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері охорони навколишнього природного середовища»*.

Відтак, вважаємо за необхідне уніфікувати зазначені терміни, спираючись насамперед на більш загальний ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища».

Зокрема, подібні розбіжності можемо спостерігати і у тексті ст. 28 ЛК України, яка має назву: *«Повноваження ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства»*, а серед їх переліку в пунктах 1 та 2 передбачено: *«1) визначає пріоритетні напрями та стратегію розвитку у сфері лісових відносин; 2) забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин»*.

З метою усунення дублювання контрольно-наглядових функцій між ЦОВВ, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері лісових відносин (наразі – Держекоінспекція) та ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства (наразі – Держлісагентство) та нівелювання конфлікту інтересів у середині одного органу, пропонуємо внести зміни до ЛК України стосовно виключення норми щодо здійснення повноважень державного контролю

за додержанням НПА щодо ведення лісового господарства саме ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства.

Зважаючи на фундаментальне значення принципів, зокрема у контексті здійснення організаційних функцій та, відповідного відображення таких у НПА, відображення екологічного пріоритету в організації управлінської діяльності у сфері лісових відносин, пропонуємо доповнити ЛК України статтею 34¹ під назвою «Принципи організації лісового господарства», до яких віднести: *врахування основних засад державної екологічної політики України; розмежування природоохоронних і господарських функцій із збереженням пріоритету екологічних; збалансованого екологічного, економічного та соціального використання лісових ресурсів; гармонійного поєднання принципів державного регулювання та довгострокових інтересів держави з механізмами ринкових відносин на принципах сталого розвитку; забезпечення вільного доступу до інформації (даних) щодо стану охорони, відтворення й раціонального використання лісових ресурсів; здійснення на постійній основі заходів щодо збереження й збільшення площ лісового покриття та продуктивності лісів.*

Враховуючи екологічний пріоритет державної політики у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища, вважаємо за доцільне внести зміни і до ч. 1 ст. 64 ЛК України, додавши до неї «екологічні, соціальні, культурні, господарські та інші чинники організації лісового господарства».

Зважаючи на те, що Лісовий кодекс – НПА найвищої юридичної сили у сфері лісових відносин, пропонуємо доповнити п. 4 ст. 20 ЛК України «Права та обов'язки тимчасових лісокористувачів на умовах довгострокового користування» та п. 2 ст. 21 ЛК України «Права та обов'язки тимчасових лісокористувачів на умовах короткострокового користування» та передбачити, у зв'язку із дедалі актуальнішою та загрозливішою ситуацією із ЛП, як на теренах України, так і в цілому у світі, необхідність забезпечення зазначеними у цих статтях суб'єктами

вимог пожежної безпеки в лісах України, передбачених відповідним підзаконним ПНА, у тому числі, шляхом забезпечення наявності протипожежних мінералізованих смуг, доріг, необхідних засобів тощо. Таким чином, пропонуємо передбачити, зокрема: в ст. 20 ЛК України – п. 4¹, а в ст. 21 ЛК України – пункт 2¹, які викласти відповідно у такій редакції: «дотримуватись вимог пожежної безпеки в лісах, здійснювати увесь комплекс передбачених протипожежних заходів».

Правниками доведено, що ефективність застосування юридичної відповідальності за порушення екологічного, зокрема, лісового законодавства залежить від багатьох факторів. Крім рівня правосвідомості, стану екологічного виховання та культури населення, вивченості причин та умов лісопорушень, пріоритетне місце посідає якість правових норм, що встановлюють юридичну відповідальність. Сучасний стан правозастосування відповідальності у лісовій галузі вимагає комплексного узагальнення та аналізу практики, визначення конкретних шляхів удосконалення законодавства у цій сфері. Особливо слід відмітити законодавство про адміністративні правопорушення. Зумовлено це передусім тим, що значна кількість правопорушень, скоєних у лісовій галузі, є правопорушеннями адміністративними. Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства є важливим інструментом державного регулювання захисту й охорони лісів, однак не відповідає вимогам часу. Існуючі склади адміністративних правопорушень практично не змінювалися з часу проголошення Україною незалежності, «перекочувавши» з радянського Кодексу УРСР про адміністративні правопорушення зразка 1984 року. До того ж, накопичені протиріччя та неузгодженості між ЛК і КУпАП стали однією з причин зниження його ефективності. Слід констатувати, що рівень правового регулювання охорони лісів обумовлює поступове зниження ефективності правозастосовної практики у цій сфері. Це потребує всебічного аналізу проблематики та пошуку підвищення ефективності адміністративної відповідальності за лісопорушення у цілому [527, с. 4–6] та у сфері пожежної безпеки в лісах зокрема, оскільки останній

вид лісопорушень є одним із найбільш «застосовуваних» та таким, що призводить до найбільш тяжких наслідків.

В той же час, у ВРУ останнього, IX скликання, є зареєстрованими низка профільних законопроектів, які є більш комплексними та системними у розрізі досліджуваної нами проблематики у цілому. Втім, самі норми і високий ступінь покарання за їх недотримання не є суттєвим запобіжником, якщо така інформація не поширюється та не проводиться відповідна «широка» роз'яснювальна робота. Окрім того, статистика фактів притягнення до відповідальності за відповідні норми законів свідчить про незадовільну роботу профільних органів, а відтак – про відворотність покарання, що саме по собі нівелює будь-які високі міри відповідальності, передбачені у законодавстві.

Аналіз статей КУпАП, які визначають адміністративну відповідальність за порушення у сфері лісових відносин та прямо чи опосередковано стосуються відповідальності за порушення ППБвЛ, розміщених у главі 7 цього НПА «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини», дозволив виявити найбільш загальні зауваження. Зокрема, одним з таких є неузгодження категоріального апарату між КУпАП та ЛК України, насамперед, через тривалу часову розбіжність у прийнятті цих кодексів та невнесенні відповідних правок, не зважаючи на те, що це НПА найвищої юридичної сили. Так, для прикладу, категорія *«землі державного лісового фонду»*, що повсякчас застосовується у КУпАП вже є відсутньою у ЛК України, натомість вживаним є термін *«землі лісогосподарського призначення»*. Так само, термін *«порубка»* у ЛК України вживаний як *«рубка»*. Окрім того, навіть прийняті у 2017 р. зміни до КУпАП, що передбачають підвищення розміру штрафів за деякі лісопорушення, залишаються досить низькими та такими, що не достатньо мотивують до суворого дотримання правил і норм законодавства у цій частині.

Таким чином, змін потребує: 1) узгодження категоріального апарату в КУпАП та ЛК України відповідно галузевого законодавства, що наразі негативно

впливає на реалізацію юрисдикційних повноважень відповідних органів та притягненні винних, у тому числі щодо порушення ППБвЛ, до відповідальності; 2) розмір штрафів за лісопорушення у цілому, та порушення ППБвЛ зокрема, у сторону їх підвищення.

Наразі вбачаємо необхідність у висвітленні окремих правових аспектів, які на нашу точку зору, потребують удосконалення.

Аналіз статей 65 КУпАП «Незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка» та 65-1 КУпАП «Знищення або пошкодження позахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень» дозволив виявити наступне.

Зазначені статті не відображають існуючий правовий статус ПЗЛС (захисних насаджень лінійного типу), які виконують важливу функцію щодо запобігання ЛП. Важливо зауважити, що ст. 60 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» [449] ПЗЛС відносить до таких, що підлягають особливій охороні. Детальний аналіз відповідної колізії, здійснений, зокрема, на основі матеріалів проекту Світового банку, свідчить про наступне. У редакції ЛК України від 08.02.2006 р., «захисні насадження лінійного типу», які в попередній редакції цього кодексу лісами не вважалися, віднесені до лісового фонду. Згідно з Постановою КМУ № 733 від 16.05.2007 р., «лісові насадження лінійного типу» враховані вже як захисні ліси. Слід зазначити, що ЛК були внесені зміни шляхом доповнення ст. 65-1 КУпАП 1997 року, коли ПЗЛС стали відокремлювати від лісів, відповідальність за вирубку яких передбачена ст. 65 КУпАП. Однак внесені у лісове законодавство зміни знівелювали це розмежування. Тобто, ст. 65 та 65-1 КУпАП, маючи зараз однаковий предмет правопорушення – ліс, фактично передбачають відповідальність за одні і ті ж дії. Відповідно, наведені склади правопорушень за своїми об'єктивними ознаками повністю чи майже повністю збігаються [527]. Разом з тим, нещодавно Мінагрополітики оприлюднило для громадського обговорення проект Постанови КМУ «Про затвердження Правил утримання та

збереження полезахисних лісових смуг, розташованих на землях сільгосппризначення» [414] на виконання ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільгосппризначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні» [322]. Даним Проектом передбачається виведення ПЗЛС зі статусу лісів. Зауважимо, що протягом багатьох років проблема ПЗЛС в Україні ніяк не вирішувалася. Через неврегульовані питання колективної власності на землю був відсутній механізм їх передачі у користування тощо. Як наслідок, безгосподарні лісосмуги масово потерпали від пожеж.

Зважаючи на щойно викладене, ми пропонуємо, поки не буде узгоджене питання з позбавленням статусу лісів ПЗЛС, передбачити в одній ст. 65 КУпАП «Незаконна рубка, пошкодження і знищення дерев та іншої лісової рослинності» адміністративну відповідальність за знищення дерев і чагарників у лісах та *полезахисних смугах*, які наразі мають правовий статус лісів. Окрім того, зважаючи на важливість ПЗЛС, у питаннях зокрема забезпечення пожежної безпеки в лісах, вбачаємо необхідність у підвищенні міри відповідальності (розмірів штрафів) саме за їх знищення.

Аналіз статей 74 КУпАП «Знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів на землях державного лісового фонду» та 75 КУпАП «Знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах» дозволив виявити наступні недоліки:

- у широкому розумінні, до об'єктів лісової інфраструктури відносять об'єкти, які безпосередньо пов'язані із веденням лісового господарства. Чіткої класифікації таких об'єктів ані в ЛКУ, ані в підзаконних НПА немає. Серед названих об'єктів виокремлюють, серед іншого, й лінійні об'єкти, що виконують функції захисту від лісових пожеж (протипожежні розриви, заслони, бар'єри, канали та мінералізовані смуги). Натомість ст. 74 КУпАП передбачає

відповідальність лише за знищення і пошкодження невеликої частини лісової інфраструктури (лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів) на землях лісового фонду;

- накладати стягнення за ст. 74 КУпАП, якою передбачена відповідальність за нищення лісової інфраструктури, не вправі посадовці лісгоспів. Такий стан правового регулювання можна вважати абсурдним, адже він значно обмежує права лісівників щодо охорони підпорядкованих їм лісів;

- у ст. 75 КУпАП передбачена відповідальність за знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах. Однак такого поняття як «відмежувальні знаки» лісове законодавство та норми державних стандартів не містять. Замість них, відповідно до п. 3.2 ДСТУ 3437-97 «Знаки натурні лісовпорядні та лісогосподарські», знаки поділяють на лісовпорядні, лісогосподарські та межові інформаційні [527, с. 71–73].

Відтак, пропонуємо об'єднати ці дві статті в одну, а саме – 74 КУпАП «Знищення або пошкодження об'єктів лісової інфраструктури та майна лісокористувачів і власників лісів», в якій передбачити три частини: «Знищення або пошкодження лісовпорядних, лісогосподарських і межових інформаційних знаків»; «Знищення або пошкодження об'єктів благоустрою, лісових складів та іншого майна постійних лісокористувачів та власників лісів на землях лісогосподарського призначення» та «Знищення або пошкодження об'єктів, що виконують функції захисту від лісових пожеж (протипожежних розривів, заслонів, бар'єрів, канав і мінералізованих смуг)». Відповідно за ч. 3-ю передбачити найбільше покарання (більший розмір штрафу аніж за правопорушення, передбачене 1-ю та 2-ю частинами цієї статті.

Аналіз статей КУпАП щодо визначення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері пожежної безпеки в лісах, до яких ми відносимо дві близькі за змістом статті: 77 «Порушення вимог пожежної безпеки в лісах» та 77-1 «Самовільне випалювання рослинності або її залишків», дозволив сформулювати

наступні висновки.

З-поміж цих двох статей, 77-1 вважаємо більш конструктивною, вона і є більш пізньою за часом появи в КУпАП, оскільки на відміну від статті 77 КУпАП, яка передбачає покарання за «порушення вимог пожежної безпеки в лісах» у цілому, без їх деталізації, не є відсилочною. До того ж, зміст диспозиції статті 77 КУпАП є деталізованим не на рівні закону, а на рівні підзаконного НПА, який, окрім того, прийнятий органом, який вже досить тривалий час не існує (Держкомлісгоспом України). Норма ж статті 77-1 КУпАП самостійно визначає зміст діяння, за яке передбачена відповідальність: «Випалювання стерні, луків, пасовищ, ділянок із степовою, водно-болотною та іншою природною рослинністю, рослинності або її залишків та опалого листя на землях сільгосппризначення, у смугах відводу автомобільних доріг і залізниць, у парках, інших зелених насадженнях та газонів у населених пунктах без дозволу органів державного контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища або з порушенням умов такого дозволу, а так само невжиття особою, яка одержала дозвіл на випалювання зазначеної рослинності або її залишків та опалого листя, заходів щодо своєчасного їх гасіння» [165].

Як вірно зазначено О. Сторчоусом: «...окрім лісівників і фахівців екоінспекції, ці правила повинні бути відомі всім громадянам, адже причиною лісових пожеж у понад 90 % випадків є людська недбалість. Найбільш пожежонебезпечними ліси стають у період сухої та спекотної погоди, яка законодавством визначається як пожежонебезпечний період. ЛК України надає можливість органам влади встановлювати заборони на відвідування лісів населенням у зв'язку із виникненням високої пожежної небезпеки. Однак, запровадженими заборонами та простими ППБВЛ нехтує абсолютна більшість громадян. Причиною цього, окрім низького рівня екологічної культури населення, є елементарне незнання цих правил» [527, с. 78].

Разом з тим, обидві статті, містять, на нашу думку, низку недоліків, які, задля

підвищення ефективності притягнення винних осіб до відповідальності або ж, навпаки, юридичній обізнаності, а відтак – попередження скоєння правопорушень у сфері пожежної безпеки в лісах України, є сенс скорегувати на рівні законодавства.

Вважаємо доцільним, зважаючи на доволі значну кількість правопорушень у досліджуваній нами сфері суспільних відносин, на характер діянь, причинно-наслідковий зв'язок та наслідки зі значними матеріальними і екологічними втратами, з метою, у тому числі, підвищення рівня правової обізнаності ППБВЛ, зважаючи на деталізацію змісту правопорушення, викладену у більш пізній статті – 77-1 КУпАП, диспозицію статті 77 КУпАП викласти з деталізацією таких порушень, які доречно продублювати і у основному галузевому законі – ЛК України, шляхом внесення змін до відповідної статті 66 ЛК України.

Відтак, пропонуємо:

1. У першій частині ст. 77 КУпАП розмістити загальні протипожежні вимоги, закріплені в ППБВЛ, затверджених наказом Держкомлісгоспу України № 278 від 27 грудня 2004 р. [303];

2. В ч. 2 ст. 77 КУпАП передбачити відповідальність за порушення й інших вимог ППБВЛ та використання піротехнічних засобів на землях лісгосппризначення (для прикладу: запуск некерованих виробів із використанням відкритого вогню в лісі або на відстані менше ніж 2 км від нього) – ті діяння, що наразі, зважаючи на стрімкий технологічний розвиток, набирають масштабних та загрозливих наслідків й відповідальність за які у вітчизняному законодавстві не передбачена на відміну від законодавства деяких інших держав. Зокрема, як вірно зауважено, запуск некерованих повітряних куль, які піднімає у повітря відкритий вогонь, що популярні в Україні в останні роки, не має належного правового регулювання. Водночас у деяких країнах запроваджена заборона на їх продаж, поширення та використання через їх пожежну небезпечність. Зокрема, у Бразилії передбачена кримінальна відповідальність за запуск таких засобів. Такі діяння вважаються економічними злочинами, оскільки законодавство країни відносить ЛП

до діянь з суттєвими економічними наслідками насамперед. Приміром, 2013 року в Росії через «вогняні кулі» сталася низка пожеж у приміських лісах та в населених пунктах. Тому з 2014 року передбачена часткова заборона їх запуску поблизу лісу [527, с. 79];

3. Диспозиція статті 77 КУпАП не містить чіткої межі завданої шкоди чи збитків, при перевищенні якої особа притягається вже до кримінальної відповідальності. Відтак, таку межу пропонуємо регламентувати через площу ЛП, а саме, 1 га. Пропонуємо передбачити ч. 3 ст. 77 КУпАП з наступним формулюванням: «Знищення або пошкодження лісу внаслідок необережного поводження з вогнем, а також порушення вимог пожежної безпеки в лісах, що призвело до виникнення ЛП площею до 1 га» та передбачити значно вищі межі штрафу за відповідне діяння;

4. Аналогічна проблематика стосується колізії, передбаченій у дублюванні диспозиції ст. 77-1 КУпАП «Самовільне випалювання рослинності або її залишків» зі статтею 245 КК України [187], що створює проблему у кваліфікації наведених статей та визначення виду відповідальності за означене правопорушення. Таким чином, і ця стаття КУпАП вимагає конкретизації площі випалювання сухої рослинності, на нашу думку (яка ґрунтується на наукових здобутках інших фахівців, у тому числі) вона має бути «менше 1 га». Окрім того, в ч. 1 ст. 77-1 КУпАП пропонуємо підвищити розмір штрафів, зважаючи на те, що ЗУ у 2017 році були внесені зміни до КУпАП, які передбачили певне підвищення штрафів за правопорушення, визначені 77 статтею КУпАП, а статті 77-1 КУпАП вони не торкнулись. Відтак, ч. 1 ст. 77-1 КУпАП пропонуємо викласти у наступній редакції: «Випалювання стерні, луків, пасовищ, ділянок із степовою, водно-болотною та іншою природною рослинністю, рослинності або її залишків та опалого листя на землях сільськогосподарського призначення, у смугах відводу автомобільних доріг і залізниць, у парках, інших зелених насадженнях та газонів у населених пунктах *на території, загальною площею до 1 га, без дотримання*

правил, встановлених центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища». Така конкретизація зумовлена необхідністю приведення назви органу, у тій формі, як це зазвичай використовується у законодавстві, до чинних наразі норм, зокрема, ЗУ: «Про Рослинний світ» [465], «Про центральні органи виконавчої влади» [483], «Про охорону навколишнього природного середовища» [449] та ЛК [211] України. Аналогічно, ми пропонуємо підвищити відповідальність і за порушення, передбачені ч. 2 цієї ж статті;

5. Ліквідувати такий вид адміністративного стягнення як «попередження» зі статті 175 КУпАП та підвищення розміру штрафних санкцій. До того ж, останні зміни до статті внесені згідно із ЗУ № 1155 від 11.09.2003 р. [337], тобто розмір штрафу не переглядався близько 17 років взагалі;

6. Викласти ч. 1 ст. 183 КУпАП в наступній редакції: «Завідомо неправдивий виклик *аварійно-рятувального формування*, поліції чи швидкої медичної допомоги – тягне за собою накладення штрафу *від трьохсот до семисот* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян». Зокрема, запропонованою зміною визначення спеціальних служб приводяться у відповідність до КЦЗУ та передбачається підвищення розміру штрафу за вказане правопорушення, оскільки встановлений наразі не відповідає сучасним вимогам та не несе жодної превентивної функції через його низький розмір. До того ж, розмір штрафу не переглядався близько 23 років взагалі, оскільки відповідні зміни до статті 183 КУпАП були внесені згідно із ЗУ № 55 від 07.02.1997 р. [338];

7. Оскільки статтями 188⁸ та 188¹⁶ КУпАП дублюється по суті один і той же орган, а відтак і відповідальність передбачена цими статтями, тож з метою ліквідації такої юридичної колізії, пропонуємо статтю 188-16 КУпАП виключити взагалі, а статтю 188-8 КУпАП – відповідно викласти у редакції, що найбільш близькою є до профільного законодавства та найбільш точно відображає роль та функції означеного ЦОВВ, яким наразі є ДСНС. Окрім того, пропонується

посилити відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб ЦОВВ, який реалізує державну політику у сфері ЦЗ, захисту населення і територій від НС, пожежної та техногенної безпеки, яка наразі складає непристойно малу суму, що є незмінною з 2012 року;

8. Так само пропонуємо внести зміни до ст. 223 КУпАП з тим, щоб уніфікувати назву органу, яким наразі є ДСНС, викладеній, зокрема, у статтях: 1888, 233 та 255 КУпАП у відповідності до чинного профільного законодавства;

9. У контексті оптимізації адміністративної юрисдикційної діяльності уповноважених державних органів у сфері лісових відносин, пропонуємо внести зміни до ст. 219 КУпАП: з метою охорони полезахисних смуг від незаконних самовільних рубок за ч. 2 ст. 65 КУпАП «Незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка» (у нашій пропозиції – «Незаконна рубка, пошкодження і знищення дерев та іншої лісової рослинності»); ст. 77 «Порушення вимог пожежної безпеки в лісах» та ст. 77-1 КУпАП «Самовільне випалювання рослинності або її залишків», якими наділити повноваженнями щодо складання протоколів та можливістю розгляду цих справ виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад та уповноважених ними посадових осіб (за порушення, яке вчиняються на землях комунальної власності, за межами населених пунктів щодо полезахисних лісових смуг, що розташовані на землях запасу та резерву, й ні за ким не закріплені);

10. Внести зміни до ст. 241 КУпАП, передбачивши серед переліку справ, розгляд яких віднесено до повноважень визначених на це працівників лісового господарства і правопорушення, передбачені ст. 74 «Знищення або пошкодження об'єктів лісової інфраструктури та майна лісокористувачів і власників лісів» та ст. 77-1 КУпАП «Самовільне випалювання рослинності або її залишків»;

11. Внести зміни до: п. 1. ч. 1 ст. 255 КУпАП щодо зміни назви ЦОВВ та певного виду служби пожежної охорони, яка приводиться у відповідність до профільного, спеціального законодавства. Зокрема: «органів державного нагляду у

сфері пожежної і техногенної безпеки (статті 164, 183, 188¹⁶)» змінюється на «центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, пожежної та техногенної безпеки (статті 164, 183, 188⁸)»;

12. Внести зміни до п. 4 ч. 2 ст. 255 КУпАП «Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення» додавши до переліку статей матеріального права, щодо яких *громадський лісовий інспектор* має право складати протоколи про адміністративні правопорушення і статті 77-1 КУпАП: «Самовільне випалювання рослинності або її залишків», виклавши його наступним чином: «громадський лісовий інспектор (статті 63, 64-70, 73, 76, 77, 77-1)»;

13. Внести зміни до п. 7-1 та 10 ч. 2 ст. 255 КУпАП з тим, щоб надати можливість громадським інспекторам сільського господарства (п. 7-1 та 10 ч. 2 ст. 255 КУпАП відповідно ст. 77-1 *КУпАП*) та працівникам відомчої, *місцевої* пожежної охорони та членам добровільних пожежних дружин (команд), протипожежних об'єднань громадян (п. 7-1 та 10 ч. 2 ст. 255 КУпАП відповідно статей 77, 77-1 *КУпАП*) складати протоколи про адміністративне правопорушення щодо «порушень правил пожежної безпеки в лісах» та «самовільного випалювання рослинності або її залишків» відповідно;

14. Внести зміни до ч. 1 ст. 258 КУпАП «Випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається», видаливши з її тексту *статтю* 77, оскільки вона їй прямо протирічить;

15. Назву ст. 245 ККУ «Знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу» викласти у наступній редакції: «Знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу вогнем чи іншим загальнонебезпечним способом», з метою: 1) конкретизації самого способу знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу, оскільки у самому тілі статті йдеться про такі дії, здійсненні зокрема «вогнем чи іншим загальнонебезпечним способом»; 2) певного розмежування такого виду злочину від подібних, визначених зокрема статтями: 246 «Незаконна порубка або

незаконне перевезення, зберігання, збут лісу» та 247 ККУ «Порушення законодавства про захист рослин». Ч. 1 ст. 245 ККУ пропонуємо викласти у наступній редакції: «Знищення або пошкодження лісових масивів, зелених насаджень навколо населених пунктів, вздовж залізниць, а також стерні, сухих дикоростучих трав, рослинності або її залишків на землях сільськогосподарського призначення, загальною площею від 1 га, вогнем чи іншим загально небезпечним способом...» з метою формування критеріїв для розмежування у питаннях визначення необхідності притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Штраф за злочин, передбачений ч. 1 ст. 245 ККУ, пропонуємо підвищити, оскільки сума такого визначена ще Законом України № 1708 від 05.11.2009 р. [323] і задля співмірності з адміністративною відповідальністю за аналогічні правопорушення. Окрім того, задля уточнення міри відповідальності та з метою приведення до відповідності з аналогічними статтями КК, (зокрема, ст. 246 «Незаконна порубка або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу» та ст. 270 «Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки»), в «примітках» до яких наводиться градація «майнової шкоди», від величини якої і залежить міра покарання, пропонуємо відповідні зміни передбачити і у статті 245 КК, додавши до неї «Примітку» з конкретизацією «тяжких наслідків»;

16. Зважаючи на те, що ст. 270 ККУ «Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки» є найбільш узагальненою у розрізі тематики нашого дослідження, *за якою щоправда передбачено саме кримінальну відповідальність*, не залежно від сфери, в якій порушуються зазначені вимоги, і зважаючи на те, що санкція статті не зазнала змін з моменту прийняття ККУ – а це майже 20 років, вважаємо, що відповідальність за порушення норм цієї статті має бути принаймні не меншою ніж по 245 статті ККУ. Відтак, пропонуємо її посилити.

Висновки до розділу 4

1. 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 малочисельних міських населених пунктах, а відтак, є суб'єктами, які найперше залучаються до забезпечення пожежної безпеки в лісових масивах.

Досвід забезпечення пожежної безпеки в лісах на території США показав, що з означеною метою проводиться ціла низка науково-практичних проектів. 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. У країні створено Національну раду пожежних добровольців, що розгорнула активну діяльність із вдосконалювання національної системи добровільної пожежної охорони та наближення її за рівнем підготовки і технічної оснащеності до професіоналів.

Зокрема, 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.

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; вони є обов'язковими для усіх лісокористувачів, затверджені на рівні профільного Міністерства у відповідності до Концепції національної безпеки Республіки Білорусь та мають значно відмінну від вітчизняних Правил структуру.

Значний вклад у проблематику оптимізації забезпечення пожежної безпеки в лісах здійснює Глобальний Центр Моніторингу Пожеж (Фрайбург, Німеччина), який має 6 регіональних осередків, у тому числі і Східноєвропейський, що окрім аналізу, розробки та відповідних досліджень технічної та інноваційної складової, свої зусилля спрямовує на вироблення нової системи для управління ландшафтними пожежами, якою б опікувалась окрема організація, відіграючи дорадчу, контролюючу та координаційну роль у співпраці з усіма зацікавленими суб'єктами у межах розробки, впровадження та контролю за Міжвідомчим Національним Планом з Управління Ландшафтними Пожежами.

Зауважимо й те, що в межах Міжнародного співробітництва було напрацьовано низку Рішень та Рекомендацій, що мають прямий чи опосередкований вплив на вирішення проблематики підвищення рівня пожежної безпеки в лісах загалом та мінімізації ризиків НС як національного, так і транскордонного характеру. До таких насамперед слід віднести: «Сендайські рамки» для зменшення ризику катастроф, прийняті на 2015-2030 роки;

Рекомендації Регіонального форуму з прикордонного управління ЄЕК ООН «Міжнародний механізм готовності до пожеж» (2013 р.); Угода Ради Європи відносно мінімізації масштабних загроз (EUR-OPA); Рішення Ради Міністрів ОБСЄ 6/2014 (щодо посилення обміну знаннями й досвідом щодо зменшення ризику стихійних лих та управління пожежами у тому числі).

2. Констатовано за останні декілька років наявність розробки комплексної системи проектів 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 проектів обумовлений рівнем підходів до регулювання суспільних відносин у лісівничій галузі та являє собою цілісну систему: «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 Держлісагенства Мінагрополітики, а не Мінприроди (Міндовкілля), на думку автора, створює цілу низку неузгодженостей та протиріч і щодо формування стратегічних позицій розвитку відносин у лісовій галузі.

Вважаємо за доцільне впровадження цілого комплексу заходів, починаючи з найвищого державного рівня, спрямованих на підвищення забезпечення пожежної безпеки в лісах у цілому. Зокрема, пропонуємо передбачити в нормативному акті НПА КМУ, який має бути розроблений на виконання Лісової стратегії з чіткими термінами, виконавцями, способами фінансування тощо, конкретні аспекти, спрямовані на підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки в лісах. Серед таких виокремлюємо наступні: виділення коштів на проведення інвентаризації лісів; передбачення залісення структурою лісів, стійкою до ЛП; необхідність

здійснення лісопірологічного зонування лісів України; будівництво лісових доріг; забезпечення наявності заповнених протипожежних водойм; забезпечення зв'язком в лісових масивах, особливо в зоні відчуження; розробку й прийняття сучасного нормативного регулювання діяльності щодо дотримання пожежної безпеки в лісах, гасіння ЛП та відповідної взаємодії різних інституцій, організацій, сил та засобів; перегляд нормативів, визначених ППБвЛ та прийняття нових на рівні спільного наказу Міндовкілля (Держлісагентства) та МВС (ДСНС) України; закупівлю та обладнання систем моніторингу за протипожежним станом лісів та інших необхідних засобів; забезпечення захисним протипожежним спорядженням працівників, які залучаються до гасіння ЛП; широку інформаційну агітацію в ЗМІ щодо необхідності дотримання вимог ППБвЛ та рівня відповідальності за їх порушення; проведення відповідних занять в освітніх установах тощо; відкритий доступ до інформації про стан лісів; забезпечення ведення об'єктивного обліку про ЛП; підвищення рівня контролю як за підготовкою до початку пожежонебезпечного періоду відповідних структурних підрозділів будь-якої форми власності, так і особливого порядку здійснення контролюючих функцій під час високого рівня пожежної небезпеки у лісових масивах, що, у свою чергу, потребує реалізації ефективних організаційно-правових форм координації та взаємодії різних служб та органів в кожній територіальній одиниці – прийняття відповідних розпоряджень на рівні органів місцевої влади; щорічного створення та оновлення локальних оперативно-мобілізаційних штабів гасіння ЛП; розробка та впровадження інтегрованої системи управління природними пожежами із залученням до такої діяльності широкого кола осіб, насамперед, населення; координування взаємодії місцевої влади, територіальних громад, природоохоронних, лісівничих, правоохоронних органів, ЗМІ та підрозділів ДПО у питаннях інформування щодо можливих загорянь та координації дій при їх гасінні, патрулюванні територій лісового фонду та недопущенні в'їзду автотранспорту на

територію лісових масивів при визначеному рівні пожежної небезпеки; відпрацювання відповідних практичних навчань, проведення тренінгів тощо.

Ключовим у побудові сучасної вітчизняної лісопожежної політики має бути усвідомлення неможливості забезпечення пожежної безпеки в лісах на ресурсах лише одного «лісового відомства», позаяк сучасні виклики не дозволяють на рівні одного або двох ЦОВВ контролювати усі пожежі. Відтак, першочерговим завданням для держави має постати розробка та впровадження, на основі міжнародного досвіду, вітчизняної концепції інтегрованої системи управління пожежами, з включенням до такої роботи населення, громадськості та ОМС. До того ж, нами обґрунтовано, що саме «система забезпечення пожежної безпеки в лісах України» відрізняється від «системи охорони лісів від пожеж» залученням до такої діяльності ширшого кола суб'єктів, оскільки забезпечити безпечний стан природного середовища у широкому розумінні може лише «суспільний договір держави та громадян».

3. Запропоновано комплекс змін до чинних НПА, які лягли в основу декількох авторських законопроектів, зокрема: 1) доповнити ЛК України ст. 34¹ під назвою «Принципи організації лісового господарства», до яких віднести: врахування основних засад державної екологічної політики України; розмежування природоохоронних і господарських функцій із збереженням пріоритету екологічних; збалансованого екологічного, економічного та соціального використання лісових ресурсів; гармонійного поєднання принципів державного регулювання та довгострокових інтересів держави з механізмами ринкових відносин на принципах сталого розвитку; забезпечення вільного доступу до інформації (даних) щодо стану охорони, відтворення й раціонального використання лісових ресурсів; здійснення на постійній основі заходів щодо збереження й збільшення площ лісового покриву та продуктивності лісів; 2) внести зміни і до ч. 1 ст. 64 ЛК України, додавши до неї «екологічні, соціальні, культурні, господарські та інші чинники організації лісового господарства»; 3) передбачити,

зокрема: в ст. 20 ЛК України – п. 4¹, а в ст. 21 ЛК України – пункт 2¹, які викласти відповідно у такій редакції: *«дотримуватись вимог пожежної безпеки в лісах, здійснювати увесь комплекс передбачених протипожежних заходів»*; 4) у ч. 1 ст. 77 КУпАП *розмістити загальні протипожежні вимоги, закріплені в ППБвЛ, затверджених наказом Держкомлісгоспу України від 27 грудня 2004 р.;* 5) в ч. 2 ст. 77 КУпАП передбачити відповідальність за порушення й інших вимог ППБвЛ та використання піротехнічних засобів на землях лісгосппризначення; 6) передбачити ч. 3 ст. 77 КУпАП наступним формулюванням: *«Знищення або пошкодження лісу внаслідок необережного поводження з вогнем, а також порушення вимог пожежної безпеки в лісах, що призвело до виникнення ЛП площею до 1 га»* та значно вищі межі штрафу за відповідне діяння; 7) ч. 1 ст. 77-1 КУпАП викласти у наступній редакції: *«Випалювання стерні, луків у населених пунктах на території, загальною площею до 1 га, без дотримання правил, встановлених центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища»*. Аналогічно, ми пропонуємо підвищити відповідальність і за порушення, передбачені ч. 2 цієї ж статті; 8) ліквідувати такий вид адміністративного стягнення як «попередження» зі ст. 175 КУпАП та підвищення розміру штрафних санкцій; 9) викласти ч. 1 ст. 183 КУпАП в наступній редакції: *«Завідомо неправдивий виклик аварійно-рятувального формування, поліції чи швидкої медичної допомоги – тягне за собою накладення штрафу від трьохсот до семисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»*; 10) оскільки ст. 188⁸ та 188¹⁶ КУпАП дублюється по суті один і той же орган, а відтак і відповідальність передбачена цими статтями, ст. 188-16 КУпАП виключити взагалі, а ст. 188-8 КУпАП – викласти у редакції, що найбільш близькою є до профільного законодавства; 11) внести зміни до ст. 223 КУпАП з тим, щоб уніфікувати назву органу, яким наразі є ДСНС, викладеній, зокрема, у статтях: 188⁸, 233 та 255 КУпАП у відповідності до чинного профільного законодавства; 12) внести зміни до ст. 219 КУпАП: з метою охорони полезахисних

смуг від незаконних самовільних рубок за ч. 2 ст. 65, ст. 77 та 77-1 КУпАП, якими наділити повноваженнями щодо складання протоколів та можливістю розгляду цих справ виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад та уповноважених ними посадових осіб; 13) внести зміни до ст. 241 КУпАП, передбачивши серед переліку справ, розгляд яких віднесено до повноважень визначених на це працівників лісового господарства і правопорушення, передбачені ст. 74 та 77-1 КУпАП; 14) внести зміни до п. 1. ч. 1 ст. 255 КУпАП щодо зміни назви ЦОВВ та певного виду служби пожежної охорони, яка приводиться у відповідність до профільного, спеціального законодавства; 15) внести зміни до п. 4 ч. 2 ст. 255 КУпАП «Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення» додавши до переліку статей матеріального права, щодо яких *громадський лісовий інспектор* має право складати протоколи про адмправопорушення і ст. 77-1 КУпАП; 16) внести зміни до п. 7-1 та 10 ч. 2 ст. 255 КУпАП з тим, щоб надати можливість громадським інспекторам сільського господарства (п. 7-1 ст. 255 КУпАП відповідно ст. 77-1 КУпАП) та працівникам відомчої, *місцевої* пожежної охорони та членам добровільних пожежних дружин (команд), протипожежних об'єднань громадян (п. 10 ч. 2 ст. 255 КУпАП відповідно статей 77, 77-1 КУпАП) складати протоколи про адміністративне правопорушення щодо «порушень правил пожежної безпеки в лісах» та «самовільного випалювання рослинності або її залишків» відповідно; 17) внести зміни до ч. 1 ст. 258 КУпАП «Випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається», видаливши з її тексту *статтю 77*, оскільки вона їй прямо протирічить; 18) назву ст. 245 ККУ викласти у наступній редакції: «Знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу вогнем чи іншим загальнонебезпечним способом»; ч. 1 ст. 245 ККУ – «Знищення або пошкодження лісових масивів, на землях сільськогосподарського призначення, загальною площею від 1 га, вогнем чи іншим загально небезпечним способом...». Окрім того, пропонуємо додати до ст. 245 КК «Примітку» з конкретизацією «тяжких

наслідків»; 19) посилити ст. 270 ККУ «Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки» мірою відповідальності, оскільки санкція статті не зазнала змін з моменту прийняття ККУ.

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, конкретних 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 розробці 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 Держлісагентства та ДСНС України, як ЦОВВ, до повноважень яких безпосередньо відноситься відповідна діяльність. Разом з тим, 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. Так, 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, ЦОВВ, який наразі формує політику держави у відповідній галузі (лісівничій), і ЦОВВ, який нині формує політику держави у відповідній сфері (протипожежній). Така позиція ґрунтується у тому числі і на аналізі нещодавно спільно прийнятих галузевих Правил пожежної безпеки на рівні МВС України та інших профільних ЦОВВ.

4. Організаційні засади забезпечення пожежної безпеки в лісах України пропонуємо розглядати через комплексну систему взаємопов'язаних практичних заходів, які нами представлено у вигляді двох груп: 1) попереджувальні безпекові заходи та 2) фактичні безпекові заходи. Відповідно, до першої групи відносимо: 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) розробку 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 КУпАП: про недоцільність підпорядкування Держлісагентства Мінагрополітики, як це було тривалий час (з кінця 2010 р. до кінця 2019 р.), виходячи у тому числі і з того, що стаття 77 КУпАП, яка безпосередньо передбачає відповідальність за порушення правил пожежної безпеки в лісах, розміщена у главі 7 КУпАП «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 статтями 77, 77-1, 175, 183, 188⁸ КУпАП; ч. 1 ст. 245, 270 ККУ; 2) конкретизувати «значну площу», передбачену ч. 2 ст. 77 КУпАП, що зумовлено необхідністю розмежування адміністративної відповідальності з кримінальною, визначеною статтею 245 КК; 3) вилучити з ч. 1 ст. 258 КУпАП, зокрема, статтю 77, оскільки санкція саме цієї статті передбачає наразі більшу мінімальну міру стягнення ніж 3 неоподатковувані мінімуми доходів громадян; 4) ліквідацію такого виду адміністративного стягнення як «попередження» зі ст. 175 КУпАП; 5) внести зміни до п. 7-1 та 10 ч. 2 ст. 255 КУпАП 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 статтях 188⁸ та 188¹⁶ КУпАП, статтю 188¹⁶ КУпАП виключити взагалі, а статтю 188⁸ КУпАП – викласти у редакції, що є найбільш близькою до профільного законодавства; 7) застосування терміну «законні вимоги посадових осіб» у змісті та назві статті 188⁸ КУпАП замість: «приписи та постанови посадових осіб»; 8) термін «пожежна охорона», викладений у ч. 1 ст. 183 КУпАП, змінити на «аварійно-рятувальні формування» задля приведення до відповідності з нормами чинного законодавства; 9) назву ст. 245 ККУ «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: 1) органи галузевої компетенції, зокрема, Держлісагентство, його структурні підрозділи і Службу державної охорони природно-заповідного фонду України, та 2) 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

громадськість та добровільні протипожежні формування. Все ж, визначальним у пошуку являється 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 Держлісагенством та ДСНС України, як ЦОВВ, до повноважень яких безпосередньо відноситься відповідна діяльність, так і нормативно-правовими актами, прийнятими на рівні профільних міністерств, які координують та спрямовують діяльність зазначених ЦОВВ; 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 ЛК України, перелік протипожежних та інших заходів, вимоги щодо складання планів цих заходів визначаються ЦОВВ, 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

Держкомлісгоспу України – органом, який вже ліквідований більше дев'яти років.

Окрім того, питання діяльності пожежних підрозділів Держлісагентства на найвищому законодавчому рівні визначено, у тому числі, і Кодексом цивільного захисту України. Зокрема, наразі чинною є Постанова КМУ «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 Держлісагентство. 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 Держлісагентства не розроблено.

8. Досліджено, що постійно діючими органами управління цивільного захисту на державному рівні є КМУ, ДСНС, а також ЦОВВ, 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 МВС України в 2014 р. затверджено Положення про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту ДСНС. Відтак, визначено, що державні пожежно-рятувальні підрозділи Оперативно-рятувальної служби цивільного

захисту нормотворцем віднесено також до відання ДСНС, 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 являє собою складову частину 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 МВС України № 340 замість попереднього, вже не чинного Статуту № 575 від 13 березня 2012 року, затвердженого наказом вже не діючого органу – МНС 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. Разом з тим, обґрунтовано наявність у Положенні про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту ДСНС і суттєвих правових колізій.

Не зважаючи на прийняття у 2013 р. Постанови КМУ «Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони», якою регламентовано

юридичний механізм створення таких формувань, а у 2017 р. Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії реформування системи ДСНС України», 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 ДСНС України, 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 Держкомлісгоспу України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МНС України під час гасіння лісових пожеж, затверджена спільним наказом Держкомлісгоспу та МНС України від 12 березня 2007 р. № 89/132. Її зміст свідчить про нормативну вимогу складання окремих Інструкцій про порядок взаємодії між гарнізонами служби ДСНС 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 Держкомлісгоспу України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МНС України під час гасіння лісових пожеж та низки Інструкцій про порядок взаємодії між підрозділами ДСНС України 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 ґрунтуватись на формуванні системи місцевих добровільних пожежних підрозділів, підготовкою яких, на наш погляд, має опікуватись ДСНС, а матеріально-технічним забезпеченням, розробкою 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 сільгосппалів); 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 розробки 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: 1) управлінським (стратегічним), 2) правовим, 3) організаційним (тактичним), 4) інформаційно-роз'яснювальним, та сформовано власне бачення комплексного, багаторівневого характеру системи адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах, представлене: 1) на загальнодержавному рівні – необхідністю розробки 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 ДСНС; 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 неврегульованість організаційно-правової структури управління у сфері лісових відносин у цілому та знижує ефективність забезпечення пожежної безпеки в лісах зокрема; а підпорядкування Держлісагентства Мінагрополітики (як це було з кінця 2010 до 2019 рр.), а не

Мінприроди (Міндовкілля) 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 визначені 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 сільгоспугіддях; 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; розробці 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 розробку 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 Держлісагентства/Міндовкілля та ДСНС/МВС України щодо затвердження Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Держлісагентства України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-

рятувальної служби цивільного захисту МВС України під час гасіння лісових пожеж, який би відповідав сучасній системі профільних ЦОВВ та враховував специфіку їх взаємодії при ліквідації лісових пожеж; 3) на виконання ч. 1 ст. 61 Кодексу цивільного захисту України, Постанови КМУ «Про затвердження переліку суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона», Положення про пожежно-рятувальні підрозділи (відомчу пожежну охорону) Держлісагентства на рівні наказу профільного міністерства на основі Типового положення про відомчу пожежну охорону, затвердженого Постановою КМУ від 9 січня 2014 р. № 5; 4) на рівні МВС 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/Держлісагентства Положення про громадського лісового інспектора, аналогічного існуючому Наказу Держкомлісгоспу України «Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів» та Наказу Міндовкілля 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 ЦОВВ зі спеціальним статусом із підпорядкуванням безпосередньо КМУ під назвою «Державна природоохоронна інспекція України», оскільки основна функція інспекцій полягає саме у здійсненні контрольних-наглядових функцій, а служб – у наданні адміністративних послуг.

Аргументовано доцільність в розробці і прийнятті Статуту дій при виникненні лісової пожежі пожежних підрозділів Держлісагентства, затвердженого наказом Держлісагентства України та погодженого з ДСНС/МВС 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 Держлісагентства 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 КМУ «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 ДСНС; Статуту дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під

час гасіння пожеж; Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Держлісагентства України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МВС України під час гасіння лісових пожеж; КУпАП та КК України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрамов Ю. А., Комяк В. А., Комяк В. М., Россоха В. Е. Обнаружение очагов лесных пожаров и прогноз динамики их распространения. Харьков: АГЗ Украины, 2004. 145 с.
2. Аграрне право України: підруч. / В. М. Єрмоленко, О. В. Гафурова, М. В. Гребенюк та ін.; за заг. ред. В. М. Єрмоленка. К.: Юрінком Інтер, 2010. 608 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У двох томах. Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. В. Галуцько, П. В. Діхтієвський, О. В. Кузьменко, С. Г. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
6. Алекс Гіттelson. Вступ до відкритого спалювання: якість повітря, безпека споживання та вплив на клімат. ICCI Open Burning Programs. URL: https://tlu.kiev.ua/fileadmin/user_upload/Open_Agricultural_Burning-_Impacts_and_Measures_-_Alex_Gittelson_ukr.pdf
7. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
8. Аналіз державних стратегічних документів України щодо врахування адаптованих для України Цілей Сталого Розвитку до 2030 року: Аналітична доповідь. К.: інститут суспільно-економічних досліджень. 2017. 84 с. URL: http://iser.org.ua/uploads/files/ISED_Report-UKR_Web_Final.pdf.
9. Аналіз ризику стану екологічної безпеки України. URL:

<http://old.niss.gov.ua/book/kachin/2-4.htm>.

10. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2016 рік. URL: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Analitichniy-oglyad-stanu-tehnogennoyi-ta-prirodnoyi-bezpeki-v--Ukrayini-za-2015-rik.html>

11. Андрейцев В. І. Перспективи розвитку природноресурсового права в системі екологічного права України. Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи: зб. матеріалів круглого столу, 30–31 жовт. 2015 р. / за заг. ред. М. В. Шульги. Харків : Оберіг, 2015. С. 8–12.

12. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки: Навчальний та науково-практичний посібник. К.: Знання-Прес, 2002. 332 с.

13. Андрієнко М. В. Поняття та сутність державного управління сферою пожежної безпеки. Наукові записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України, 2014. № 2. С. 340–347.

14. Арістова І. В. Розбудова правової держави в Україні: правовий механізм забезпечення права на доступ до інформації в суспільстві знань. Правова інформатика. 2010. № 1 (25). С. 3–13. URL: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/10aivisz.pdf>

15. Арламов О. Ю. Безпека життєдіяльності та цивільний захист : Конспект лекцій. Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського». 2018. URL: <http://opcb.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/09/BZDCZkonspekt.pdf>.

16. Бабяк О. С., Біленчук П. Д., Чирва Ю. О. Екологічне право України: навчальний посібник. К.: Атіка. 2000 р. 216 с.

17. Балабух В. О. Зміни клімату та пожежна небезпека. URL: http://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=151%3A2015-05-27-15-13-40&catid=7%3A2009-07-06-09-51-16&Itemid=41&lang=ru.

18. Барсуков К. В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками органів внутрішніх справ у складі міжнародних миротворчих

підрозділів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2010. 20 с.

19. Басманов А. Е., Созник А. П., Тарасенко А. А. Экспериментально-аналитическая модель скорости распространения низового лесного пожара. Проблемы пожарной безопасности. Сб. научн. тр. Харьков: Фолио, 2002. Вып. 11. С. 17–25.

20. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: Издательство Норма, 2002. 640 с.

21. Бевзенко В. М. Адміністративно-земельне право України: навч. посіб. Київ: Алерта, 2015. 180 с.

22. Беззубов Д. О. Організаційно-правові засади забезпечення суспільної безпеки: дис. ... доктора юридичних наук: 12.00.07. МАУП. Київ. 2016. 451 с.

23. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Поражающие факторы. Номенклатура параметров поражающих воздействий. URL: <http://aquagroup.ru/normdocs/10853>.

24. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Мониторинг и прогнозирование лесных пожаров (СТБ 1408-2003). 2012. URL: http://gost-snip.su/document/stb_1408_2003_bezopasnost_v_chrezvichaynih_situatsiyah_monitoring_i_pr.

25. Березюк О. В., Лемешев М. С. Безпека життєдіяльності: навчальний посібник. Вінниця: ВНТУ, 2011. 204 с. URL: <https://posibnyky.vntu.edu.ua/pdf/000759.pdf>.

26. Беседа о Добровольной пожарной охране. URL: <http://www.23.mchs.gov.ru/press/detail.php?ID=7670>.

27. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер. 2005. 544 с.

28. Бойко А. Методологія пізнання економічної злочинності. URL: <http://radnuk.info/statti/229-kruminal-pravo/15311-2011-01-23-01-07-06.html>.

29. Бондар В. Реформування лісової галузі повинне відбуватися за

українськими стандартами. URL: http://lesovod.blogspot.com/2018/01/blog-post_322.html.

30. Бондарук Р. Жара и лесные пожары заставляют задуматься о глобальном потеплении. URL: <https://offshoreview.eu/2018/08/21/zhara-i-lesnyie-pozharyi-zastavlyayut-zadumatsya-o-globalnom-poteplenii/>.

31. Брушлинский Н. Н., Соколов С. В. Еще раз о пожарной безопасности. Пожаровзрывобезопасность. Научно-технический журнал, 2012. № 6. Т. 21. С. 9–12.

32. Будзінський І. Сучасні виклики, законодавче регулювання та діяльність лісогосподарських підприємств державного агентства лісових ресурсів України щодо запобігання та гасіння лісових пожеж в Україні: II національний круглий стіл «Пожежі в природних та культурних ландшафтах України: розбудова цілісної системи охорони від пожеж у лісах, на сільськогосподарських землях та в інших природних екосистемах», 9 квітня 2019 р.: тези доповіді. URL: https://tlu.kiev.ua/fileadmin/user_upload/DALRU_Budzinskii_NKS_90419.pdf.

33. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії: дисертація ... доктора юридичних наук. Національна академія наук України. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ. 2015. 479 с.

34. В ДСНС відбулось розширене засідання Колегії за підсумками роботи. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/112208.html>.

35. В ООН заявили, что изменения климата на Земле приведут к усилению конфликтов. URL: <https://112.ua/obshchestvo/v-oon-zayavili-hto-izmeneniya-klimata-na-zemle-privedut-k-usileniyu-konfliktov-433423.html>.

36. В Україні цього року майже втричі збільшилась кількість пожеж на відкритих територіях. ДСНС. URL: <http://dovkillya.org/pojeji/>.

37. Василюк О. Протягом 5 років в Україні стане більше заповідних лісів. URL: <http://necu.org.ua/protyahom-5-rokiv-v-ukrayini-stane-bilshe-zapovidnyh-lisiv/>.

38. Василюк О. Війна й довкілля. Ліси у вогні. URL: http://www.telekritika.ua/pravo_sector/2015-05-19/107226.

39. Взаимодействие международного экологического и международного экономического права. URL: <http://www.dslib.net/pravo-evropy/vzaimodejstvie-mezhdunarodnogo-jekologicheskogo-i-mezhdunarodnogo-jekonomicheskogo.html>

40. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

41. Висновки та рекомендації експертів проекту «Сприяння реформі лісового сектора в Україні» за підсумками круглого столу «Виклики й можливості для лісового сектора: зв'язок із децентралізацією та земельною реформою». URL: <https://www.lisportal.org.ua/89839/#comment-15121>.

42. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності за порушення пожежної безпеки в лісах)» від 24 жовтня 2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66435.

43. Виявлення лісових та степових пожеж: методика вирішення тематичної задачі. Державна установа «Науковий центр аерокосмічних досліджень землі інституту геологічних наук національної академії наук України». URL: <http://www.casre.kiev.ua>.

44. Власенко Н. Показники для моніторингу стану досягнення Цілей сталого розвитку: методологія збору та розрахунку даних. 2017 р. URL: http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP_StatReport_v06.pdf.

45. Власти назвали природный пожар в Калифорнии «беспрецедентным в истории штата». URL: <https://www.newsru.com/world/30jul2018/calfrniafires.html>.

46. Волокитина А. В. Защита населенных пунктов от чрезвычайных ситуаций, связанных с природными пожарами. Практические рекомендации. СО Института

леса им. В. Н. Сукачева РАН., Красноярск, 2002.

47. Воробьев Ю. Л., Акимов В. А., Соколов Ю. И. Лесные пожары на территории России: состояние и проблемы. М.: ДЭКС-ПРЕСС, 2004. 312 с.

48. Все лесные пожары, произошедшие в этом году, показали на видео. URL: https://socportal.info/2019/12/17/vse_lesnye_pozhary_proizoshedshie_v_etom_godu_pokazali_na_video.html.

49. Гамор Ф. Заповідній справі – європейські стандарти. URL: <http://zakarpattya.net.ua/News/140143-Zapovidnii-spravi---ievropeiski-standarty>.

50. Гаращук В. М. Доктрина контролю та нагляду у сфері організаційно-управлінських відносин. Право України. 2013. № 12. С. 175–192.

51. Гетьман А. П. Концепція розвитку екологічного права та законодавства як передумова забезпечення національної екологічної політики. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2014. № 1. С. 107–114.

52. Гетьман А. П., Зуєв В. А. Формування еколого-правової науки: ресурсний аспект та проблеми його інтеграції. Екологічне та адміністративне право. 2016. С. 104-121. URL: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/63175-138742-1-PB.pdf>

53. Гиренко (Курило) І. Правове забезпечення екологічної функції держави в сфері охорони рослинного світу. Митна справа, 2015. № 2 (98). Частина 2, книга 2. С. 58–63.

54. Гиренко (Курило) І. В. Правова охорона рослинного світу України: дис. ... доктора юридичних наук : 12.00.06. Харків, 2016. 441 с.

55. Глава Херсонской ОГА считает причиной лесных пожаров в области поджоги. URL: <https://realist.online/news/glava-hersonskoj-oga-schitaet-prichinoy-lesnyh-pozharov-v-oblasti-podzhogi>.

56. Глотова О. В. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону лісів. Актуальні проблеми держави і права. 2005. Вип. 26. С. 232–237.

57. Голдаммер Й. Управління пожежами на природоохоронних територіях, біорізноманіття, управління ландшафтами і лісове господарство в Європі. Центр глобального моніторингу пожеж. URL: http://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=151%3A2015-05-27-15-13-40&catid=7%3A2009-07-06-09-51-16&Itemid=41&lang=ru.

58. Голдаммер Й. Г. Глобальний Центр Моніторингу Пожеж, Фрайбург, Німеччина. Останні виклики та тенденції розвитку цілісного підходу до управління ландшафтним вогнем в Європі: II Національний круглий стіл щодо управління пожежами, м. Київ, 9 квітня 2019 року: тези доповіді. URL: https://tlu.kiev.ua/fileadmin/user_upload/Goldammer_NKS_090419.pdf.

59. Головка В. А. Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. 20 с.

60. Голосніченко І. Перспективні положення кодифікації норм правового інституту адміністративної відповідальності. Право України. 2006. № 8. С. 60–63.

61. Горбань Ю. Пожежі в Австралії: бездумність людей і велич людської самопожертви. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2855737-pozezi-v-avstralii-bezdumnist-ludej-i-velic-ludskoi-samopozertvi.html>.

62. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / состав.: Г. П. Сытник, В. И. Абрамов, В. Ф. Смолянюк и др.; под общ. редакцией Г. П. Сытника. К.: НАДУ, 2012. С. 355–357.

63. Гришин А. М., Абалтусов В. Е., Грузин А. Д. Экспериментальное исследование механизма распространения верховых лесных пожаров и тепло- и массообмен фронта пожара с окружающей средой. Деп. ВІНІТІ, № 4873-82.

64. Гришин А. М., Абалтусов В. Е., Копылов Н. В. Экспериментальное исследование тепло- и массообмена в приземном слое атмосферы при лесовых пожарах. Деп. ВІНІТІ, № 4224-81.

65. Громадяни, дотримуйтесь пожежної безпеки у лісі! URL:

http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=148209&cat_id=32888.

66. Гудович О. Д., Мазуренко В. І., Михайлов В. М., Соколовський І. П., Юрченко В. О. Організація управління цивільним захистом на місцевому рівні. Навчальний посібник. / За загальною редакцією док. держ. упр., засл. лікаря України П. Б. Волянського. К. 2015. 667 с.

67. Гулак Е. В. Отдельные аспекты реализации состояния пожарной безопасности лесов в Украине. Международный научно-практический журнал «Закон и жизнь». 2013. № 8/2. С. 118–120.

68. Гулак О. В. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері пожежної безпеки в лісах України: проблеми теорії та правозастосування: монографія / Гулак О. В. Київ: НУБіП України, 2019. 616 с.

69. 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. № 197. Ч. 2. С. 208–214.

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

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

72. Гулак О. В. Інституційні складові визначення вектору руху країни. Науковий вісник публічного та приватного права. 2015. № 1. С. 81–84.

73. Гулак О. В. Місце добровільної пожежної охорони у забезпеченні пожежної безпеки в лісових масивах. Науковий журнал «Молодий вчений». 2014. № 9 (12). С. 87–91.

74. 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. № 197. Ч. 1. С. 178–183.

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

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

77. Гулак О. В. Окремі організаційно-правові аспекти забезпечення пожежної безпеки в Україні. International Scientific Journal, 2015. № 5. С. 71–75. URL: file:///C:/Users/1/Downloads/mnj_2015_5_19.pdf.

78. Гулак О. В. Організаційно-правові засоби протидії лісовим пожежам. Вісник Запорізького Національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. 2013. № 2. С. 57–63.

79. Гулак О. В. Причини виникнення лісових пожеж. Електронне наукове видання «Юридичний науковий електронний журнал». 2017. № 4. С. 69–72. URL: http://lsej.org.ua/4_2017/18.pdf.

80. 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. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=43286>

81. Гулак О. В. Сучасний стан пожежної безпеки в лісах України: правовий аспект. Порівняльно-аналітичне право, 2015. № 3, С. 150–152. URL: http://www.pap.in.ua/3_2015/45.pdf.

82. Гулак О. В. Шляхи побудови ефективних державних інституцій: виклики сьогодення. Науковий вісник публічного та приватного права. 2015. № 2. С. 11–14.

83. Гулак О. В. Щодо окремих аспектів нормативного регулювання забезпечення пожежної безпеки лісів в Україні. Вісник Запорізького Національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. 2014. № 1. С. 73–77.

84. Гулак О. В. Щодо питання загроз виникнення лісових пожеж на території ведення бойових дій в Україні. *International Scientific Journal*, 2015. № 6. С. 145–148. URL: file:///C:/Users/1/Downloads/mnj_2015_6_35.pdf.

85. 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. № 232. С. 107–112.

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

87. 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.

88. 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. У двох частинах. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2012. Ч. II. С. 29–31.*

89. Гулак О. В., Бейгул Р. Є. Пожежна безпека: адміністративно-правові аспекти. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки: Міжнародна науково-практична конференція, м. Дніпропетровськ, 3–4 жовтня 2014 року: тези доповіді. Дніпропетровськ: Громадська організація «Правовий світ», 2014. С. 50–52.*

90. Гулак О. В., Головій Л. В., Савенко Г. В. *Забезпечення євроінтеграційних процесів в екологічній сфері України: адміністративно-правові аспекти. Монографія. К.: ЦП Компрінт, 2018. 397 с.*

91. Гуліда Е. М., Смотр О. О. *Прогнозування поширення лісових пожеж. Проблеми пожарной безопасности. Харьков: УГЗУ, 2007. Вып. 21. С. 73–79.*

92. Гуменюк В. В. *Дослідження впливу низових пожеж на соснові ліси*

Полісся. URL: http://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=151%3A2015-05-27-15-13-40&catid=7%3A2009-07-06-09-5116&Itemid=41&lang=ru.

93. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. Наше право. 2014. № 4. С. 46–50. URL: file:///C:/Users/Admin/Downloads/Nashp_2014_4_9.pdf.

94. Гуржій Р. В. Тенденції виникнення лісових пожеж у лісах Київського обласного управління лісового і мисливського господарства. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Лісівництво та декоративне садівництво». 2017. Вип. 266. С. 104–109.

95. Гуржій Р. В., Яворовський П. П. Запаси наземних лісових горючих матеріалів в лісах Київського Полісся. Науково-дослідний інститут лісового господарства та агролісомеліорації ім. Г. М. Висоцького: Серія «Лісівництво і агролісомеліорація». 2018. Вип. 132. С. 124–130.

96. Гусарев С. Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти: дис... доктора юрид. наук: 12.00.01. К. 2007. 432 с.

97. Гіттельсон Алекс. Політичне вирішення проблеми пожеж на землях сільськогосподарського призначення: шляхи європейської інтеграції впливу на ґрунт, якість повітря та здоров'я людей. Міжнародна ініціатива з кріосфери, ІССІ: II національний круглий стіл «Пожежі в природних та культурних ландшафтах України: розбудова цілісної системи охорони від пожеж у лісах, на сільськогосподарських землях та в інших природ[них екосистемах]», 9 квітня 2019 року: тези доповідей. URL: https://tlu.kiev.ua/fileadmin/user_upload/Open_Agricultural_Burning_-_Impacts_and_Measures_-_Alex_Gittelson_ukr.pdf.

98. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. М.: ТЕРРА, 1995. Т. 1. 800 с.

99. Дейнега М. А., Маєвський В. А. Проектування національної екологічної мережі у контексті стратегії сталого розвитку: правовий аспект. Науковий вісник

Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2014. Вип. 197. Ч. 2. С. 131–137.

100. Денісов С. Ф., Коцар А. О. Законодавче закріплення визначення поняття пожежної безпеки. Ученые записки Таврического национального ун-та им. В. И. Вернадского: Серия «Юридические науки», 2012. Т. 25. № 1. С. 157–162.

101. Депутатський запит від 6 грудня 2017 р. № 122 Прем'єр-міністру України В. В. Зубика (пос. № 393).

102. Державне агентство лісових ресурсів України. Публічний звіт за 2016 р. URL: [file:///C:/Users/Admin/ Downloads/pz_0303.pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/pz_0303.pdf).

103. Державне реагування на загрози національним інтересам України: актуальні проблеми та шляхи їх розв'язання: матеріали круглого столу, м. Київ, 19 лютого 2014 р. / за ред. К. О. Ващенко, Г. П. Ситника. К.: НАДУ, 2014. С. 62–68.

104. Державний департамент пожежної безпеки. Офіційний сайт Міністерства надзвичайних ситуацій України. URL: http://www.mns.gov.ua/content/ddpb_struktura.html.

105. Держлісагентство вживає низку заходів для запобігання виникненню лісових пожеж. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=200504&cat_id=32888.

106. Деякі питання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 643. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643-2017-%D1%80>.

107. Деякі питання запобігання виникненню надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2018 р. № 779. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/779-2018-%D0%BF>.

108. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України

від 5 березня 2014 р. № 71. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-%D0%BF>.

109. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2019 р. № 829. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-optimizaciyi-sistem-829>.

110. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова КМУ від 2 вересня 2019 року. № 829. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-optimizaciyi-sistem-829>.

111. Динник О. М. Ліс як об'єкт правового регулювання і охорони за екологічним законодавством. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/conf/law/20dec2016/37.pdf>.

112. Діденко С. В. Адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні: дисертація ... доктора юридичних наук: 12.00.07. Київ. 2016. 443 с.

113. Дмитренко Е. С. Окремі проблеми механізму правового забезпечення фінансової безпеки держави та шляхи вирішення. Правове регулювання економіки. 2017. № 16. С. 54–63.

114. До чого може призвести «заповідно-лісовий» Указ Президента? Верховенство права для захисту довкілля. URL: <http://epl.org.ua/announces/do-chogo-mozhe-pryzvesty-zapovidno-lisovyj-ukaz-prezydenta/>.

115. Добровольная пожарная охрана Германии: история ДПО Германии. URL: <http://www.igps.ru/component/content/article/68-2011-01-19-06-30-23/777-2012-03-05-06-38-22.html>.

116. Додаток XXX до глави 6 «Навколишнє природне середовище» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію України з ЄС. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/30_Annex.pdf.

117. Додін Є. В. Зміст правоохоронної функції митних органів України. Наукові праці НУ ОЮА. С. 148–154. URL: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/>

Nponyua_2010_9_17.pdf.

118. Доманський В. А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки): дисертація ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2004. 201 с.

119. Доманський В. А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ України. К., 2004. 22 с.

120. ДСНС закликає громадян не провокувати пожежі в екосистемах. URL: <http://rrda.gov.ua/news/2748>.

121. Дяченко О. В. Структурний аналіз лісових пожеж, динаміка їхнього розвитку та поширення. Global international scientific analytical project. URL: <http://gisap.eu/ru/node/1100>.

122. Екологічне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. Х. : Право, 2009. 328 с.

123. Єгорова Т. П. Охорона лісів за законодавством України та країн СНД: порівняльно-правовий аналіз: дисерт. ... канд. юрид. наук. : 12.00.06. Харків, 2015. 226 с.

124. Єрмоленко В. М. Природоресурсне право в системі права України. Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи: зб. матеріалів круглого столу, 30–31 жовт. 2015 р. / за заг. ред. М. В. Шульги. Харків : Оберіг, 2015. С. 65–67.

125. Жовтенко Т. Без АТО: закон про деокупацію і безпека держави. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28993950.html>.

126. Жолобок Г. М. Вітчизняний досвід супутникового моніторингу лісових масивів України. URL: <ftp://ftp.mao.kiev.ua>.

127. За минулий рік в Україні сталося близько 1,3 тисячі лісових пожеж. URL:

<https://www.unn.com.ua/uk/exclusive/1793161-za-minuliy-rik-v-ukrayini-stalosya-blizko-1-3-tisyachi-lisovikh-pozhezh>.

128. Заверюха М. М. Організаційно-правове забезпечення державного управління лісовим господарством України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2014. № 9–1. С. 70–72.

129. Загальна характеристика лісів України. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=62921&cat_id=32867.

130. Заросило В. О., Заросило В. В., Євчук Т. В. Адміністративно-правове регулювання нагляду прокуратури за діяльністю Національної поліції у сфері охорони публічного порядку та публічної безпеки. К.: МП «Леся». 2019. 203 с.

131. Зауваження до проекту Закону України «Про національну безпеку України» (реєстраційний № 8068), підготовлені Головним юридичним управлінням ВРУ. URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63531.

132. Звітні дані Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

133. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

134. Зібцев С. В., Борсук О. А. Охорона лісів від пожеж у світі та в Україні – виклики XXI сторіччя та перспективи розвитку. URL: http://lesovod.blogspot.com/2016/09/blog-post_712.html.

135. Зібцев С. В., Миронюк В. В., Сошенський О. М., Корень М. С., Корень В. А. Просторово-часовий розподіл пожеж у природних ландшафтах Рівненської області. Науковий вісник НЛТУ України. 2019, т. 29, № 6. С. 18–23.

136. Зібцев С. Проблема лісових пожеж у світі виходить на новий, більш небезпечний рівень. Урядовий кур'єр від 4 липня 2012 р. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/sergij-zibcev-problema-lisovih-pozhezh-u-sviti-vih/>.

137. Зібцев С. В. Аналіз особливостей лісопожежної обстановки та стану протипожежної охорони лісу в зонах радіаційного забруднення. Наукові доповіді

НАУ, 2006. Вип. 4 (5). С. 17.

138. Зібцев С. В., Борсук О. А. Нові технології для гасіння лісових пожеж із використанням природних водотоків. URL: http://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=151%3A2015-05-27-15-13-40&catid=7%3A2009-07-06-09-51-16&Itemid=41&lang=ru.

139. Зібцев С. В., Борсук О. А., Богомолів В. В. Проблеми охорони лісів від пожеж забруднених радіо-нуклідами у зоні відчуження ЧАЕС. URL: http://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=151%3A2015-05-27-15-13-40&catid=7%3A2009-07-06-09-51-16&Itemid=41&lang=ru.

140. Зібцев С. В., Миронюк В. В., Сошенський О. М., Гуменюк В. В. Савущик М. П. Масштаби та наслідки пожеж в Україні: оцінка масштабів пожеж на сільськогосподарських землях та їх впливу на зміни клімату. Пропозиції із удосконалення нормативної бази охорони лісів від пожеж. Пожежі в природних та культурних ландшафтах України: розбудова цілісної системи охорони від пожеж у лісах, на сільськогосподарських землях та в інших природних екосистемах: II Національний круглий стіл. Національний університет біоресурсів і природокористування України, м. Київ, 9 квітня 2019 року: тези доповіді. URL: https://tlu.kiev.ua/fileadmin/user_upload/Zibtsev_et_al_II_Nat_Round_Table_NULESU_09-04-2019.pdf.

141. Зібцев С. В., Сошенський О. М., Миронюк В. В., Гуменюк В. В. Моніторинг ландшафтних пожеж Транскордонної Рамсарської території «Ольмани-Переброди» за даними дистанційного зондування землі. Лісівництво і агролісомеліорація. 2019. Вип. 134. С. 88–95. URL: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u184/10_zibtsev.pdf

142. Зібцев С. В., Сошенський О. М., Гуменюк В. В., Корень В. А. Багаторічна динаміка лісових пожеж в Україні. Ukrainian journal of forest and wood science. Vol. 10. № 3, 2019. С. 27–40. URL: <https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u184/13113-29360-1-sm1.pdf>

143. Зібцев С. Проблема лісових пожеж у світі виходить на новий, більш небезпечний рівень. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/sergij-zibcev-problema-lisovih-pozhezh-u-sviti-vih/>.

144. Зібцев С. Регіональний Східноєвропейський центр моніторингу пожеж (REEFMC) інформує про задимлення м. Києва. URL: <http://nubip.edu.ua/node/16230>.

145. Зміни-2019: колективна власність, використання паїв та міна земельними ділянками. URL: <https://uteka.ua/ua/publication/news-14-novosti-zakonodatelstva-1-izmeneniya-2019-kollektivnaya-sobstvennost-ispolzovanie-paev-i-obmen-zemelnymi-uchastkami><https://uteka.ua/ua/publication/news-14-novosti-zakonodatelstva-1-izmeneniya-2019-kollektivnaya-sobstvennost-ispolzovanie-paev-i-obmen-zemelnymi-uchastkami>.

146. Золотарьова Н. І. Адміністративна діяльність правоохоронних органів з охорони навколишнього природного середовища: теорія та практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2018. 41 с.

147. Институциональные преобразования в лесном секторе в переходной период. Всемирный банк. URL: <http://www.alexpublishers.ru/forest.pdf>.

148. Іванюта С. П. Загрози у сфері екологічної безпеки та їх вплив на стан національної безпеки (моніторинг реалізації стратегії національної безпеки). Національний інститут стратегічних досліджень. Березень 2018 р. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Monitoring-Eco-Ivaniuta-01d1c.pdf>.

149. Іерусалімова І. О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2006. 17 с.

150. Інструкція про організацію індивідуального дозиметричного контролю в органах управління та підрозділах МНС: Наказ МНС. 2007. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=03W4RF6A6D>.

151. Інструкція про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони

ТОУЛМГ і пожежно-рятувальних підрозділів ТУМНС у Тернопільській області під час гасіння лісових пожеж: інформація офіційного сайту Тернопільського обласного управління лісового та мисливського господарства. URL: https://ternopillia.gov.ua/no_cache/pres-sluzhba/novina/article/instrukcija-pro-porjadok-vzajemodiji-pidrozdiliv-vidomchoji-pozhezhnoji-okhoroni-toulmg-i-pozhezhno-rjatuvalnikh.html.

152. Інформаційна довідка. Офіційний веб-сайт Державного агентства лісових ресурсів. URL: <http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/index>.

153. Інформаційна довідка. Офіційний веб-сайт Державної служби надзвичайних ситуацій. URL: <http://www.mns.gov.ua/>.

154. Калюжний Р. А., Комзюк А. Т., Погрібний О. О. та ін. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар. Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010 р. 684 с. URL: <http://uristinfo.net/adminpravo/131-ra-kaljuzhnij-naukovo-praktichnij-komentar-kupap.html>.

155. Каракаш І. І. Щодо принципів сучасного природноресурсового права України. Природноресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи: зб. матеріалів круглого столу, 30–31 жовт. 2015 р. / за заг. ред. М. В. Шульги. Харків : Оберіг, 2015. С. 79–82.

156. Карелин К. В. Административно-правовой статус государственного пожарного надзора Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. 146 с.

157. Керимов Д. А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права: Монография. М. СГУ. 2011. 560 с.

158. Кистяковский Б. А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М. Издание М. и С. Сабашниковых: репринтная копия. 1916. 708 с.

159. Киченина В. С. Правовые основы деятельности противопожарной службы Франции. Технологии техносферной безопасности, 2013. Вып. № 1 (47). URL:

[http:// agps-2006.narod.ru/ttb/2013-1/15-01-13.ttb.pdf](http://agps-2006.narod.ru/ttb/2013-1/15-01-13.ttb.pdf).

160. Кишеньковий довідник лісового пожежного зони відчуження. Версія 1. Червень 2018 р. URL: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u184/irpg_ukr_chornobyl_forest_firefighters_2018.pdf.

161. Кількість пожеж за останній рік збільшилась втричі. Держлісагентство. URL: <http://www.5.ua/suspilstvo/Kilkist-pozhezh-za-ostannii-rik-zbilshylas-vtrychi--Derzhlisahentstvo-84336.html#>.

162. Кіндюк Б. В. Правові та організаційні засади використання та охорони лісів на українських землях з х по початок XX ст.: дисерт. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2009. 237 с.

163. Князев П. Ю. О пожарной безопасности. Пожаровзрывобезопасность. Научно-технический журнал, 2012. Т. 21. № 3. С. 85–87.

164. Когут М. Прийнята Стратегія реформування лісового господарства України до 2022 року. Думки громадських активістів та експертів. URL: <http://forpost.lviv.ua/txt/ekonomika/8242-pryiniata-stratehiia-reformuvannia-lisovoho-hospodarstva-ukrainy-do-2022-roku-dumky-hromadskykh-aktyvistiv-ta-ekspertiv>.

165. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073. URL: zakon.rada.gov.ua/go/80731-10.

166. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 2 жовтня 2012 р. № 5403. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

167. Кожем'яка І. В. Адміністративно-правове забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження: автореферат дисерт. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 23 с. URL: <https://drive.google.com/file/d/1X5M1tAjY1ON7a6XeI2VoRhDyxbvj4dCi/view>.

168. Колесников В. В. Розслідування злочинів, пов'язаних з пожежами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Х.: НУВС, 2004. 185 с.

169. Колесников Є. Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. Форум права. 2011. № 2. С. 432–438.

170. Коломоєць Т. О., Баранчик П. О. Принципи адміністративного права: монографія. Запоріжжя: Поліграфічний центр «Сору Art», 2012. 203 с.
171. Копаков В. М. Методы управления. К.: МАУП, 1997. 160 с.
172. Комзюк А. Т., Грицено І. С. Деякі проблеми предмета та системи адміністративного права. Вісник Одеського інституту внутрішніх справ, 2004. № 4. С. 77–80.
173. Конев Э. В. Физические основы горения лесных горючих материалов. Новосибирск: Наука, 1977. 239 с.
174. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254. URL: zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр.
175. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-%D1%80>.
176. Концепція реформування лісового та мисливського господарства України, обговорена 27.04.2015 р. на засіданні Координаційної Ради при Держлісагентстві України (створеної наказом Держлісагентства від 30 березня 2015 р. № 112). URL: dklg.kmu.gov.ua/forest/document/148324;/conception.pdf.
177. Концепція розвитку агролісомеліорації в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України. № 725 від 18 вересня 2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/725-2013-р>.
178. Корень В. В. Аналіз горимості лісів поліської частини Рівненської області. URL: http://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=151%3A2015-05-27-15-13-40&catid=7%3A2009-07-06-09-51-16&Itemid=41&lang=ru.
179. Корж-Ікаєва Т. Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2008. 17 с.
180. Коротенко Г. М., Евсюков М. В. Использование данных дистанционного зондирования земли для мониторинга лесных пожаров на территории Украины:

Збірник наукових статей III-го Всеукраїнського з'їзду екологів з міжнародною участю. Вінниця, 2011. Том. 1. С. 141-144.

181. Коряковцев Ю. Н. Обеспечение пожарной безопасности: административно-правовое регулирование: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999. 254 с.

182. Костенко В. Модернізація державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України. Державне управління та місцеве самоврядування, 2013. Вип. 4. С. 107–115. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2013_4_14.

183. Костицький М. В. Деякі питання методології юридичної науки. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 1. С. 3–11.

184. Краснова М. В. Методологічні засади сучасного екологічного права. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2012. № 92. С. 5–8.

185. Краснова М. В. Сучасні реалії природоресурсного права України. Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи: зб. матеріалів круглого столу, 30–31 жовт. 2015 р. / за заг. ред. М. В. Шульги. Харків : Оберіг, 2015. С. 113–115.

186. Краснова Ю. А. Право екологічної безпеки в Україні: дисертація ... доктора юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2018 р. 490 с. URL: <http://www.iepd.kiev.ua/wpcontent/uploads/2017/01/>.

187. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

188. Кришталь Т. М., Чубань В. С. До питання реформування ДСНС України. Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика: матеріали Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції, 22–23 лютого 2017 р. / за заг. ред. В. П. Садкового. Х.: Вид-во НУЦЗУ, 2017. С. 228-229.

189. Кудрявцев М. Ю., Лукин В. В., Малинецкий Г. Г., Митин Н. А., та ін.

Управление рисками лесных пожаров на территории Российской Федерации. URL: <http://www.keldysh.ru/papers/2008.html>.

190. Кузик А. Д. Пожежонебезпечні властивості лісових горючих матеріалів. Науковий вісник НЛТУ України, 2014. Вип. 24. С. 214–218.

191. Кузик А. Д., Товарянський В. І. Математичне моделювання процесів кондуктивного і радіаційного теплообміну під час пожежі в соснових лісах. Пожежна безпека. 2017. № 30. С. 105–113.

192. Кузик А. Д.; Товарянський, В. І. Обґрунтування залучення сил і засобів для гасіння пожежі соснових молодняків. Пожежна безпека. 2017. № 31. С. 61–72. URL: <https://sci.ldubgd.edu.ua/bitstream/handle/123456789/6474/106-%d0%a2%d0%b5%d0%ba%d1%81%d1%82%20%d1%81%d1%82%d0%b0%d1%82%d1%82%d1%96-309-1-10-20180221.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

193. Кузик, А. Д.; Лагно, Д. В. Fire Safety, № 34, 2019. С. 47–53. URL: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/1153-Article%20Text-4087-1-10-20190719.pdf>.

194. Кулинич П. Ф. Природоресурсне право як юридичний феномен: полемічні аспекти. Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи: зб. матеріалів круглого столу, 30–1 жовт. 2015 р. / за заг. ред. М. В. Шульги. Харків: Оберіг, 2015. С. 111–113.

195. Курбатский Н. П. Исследование количества и свойств лесных горючих материалов. Вопросы лесной пирологии. Красноярск: ИЛиД СО АН СССР, 1970. С. 5–58.

196. Курило В. І., Гулак О. В., Рафальський А. Р. Адміністративні послуги у ветеринарній та фітосанітарній сферах: теоретико-правовий вимір. Монографія / за заг. ред. В.І. Курила. К.: Компрінт, 2018. 402 с.

197. Курило В. І., Гойчук О. І. Продовольча безпека та необхідність її правового забезпечення. Авокат. 2006. № 3. С. 3–5.

198. Курило В. І., Рамазанова У. В. Адміністративно-правові засади діяльності громадських об'єднань в Україні: монографія. К., 2016. 222 с.

199. Куц І. Г. Боротьба з пожежами в житловому секторі (кримінально-правовий та кримінологічний аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. К.: НАВСУ, 2003. 209 с.

200. Куян І. А. Проблеми сутності і співвідношення державного, народного і національного суверенітету (конституційно-правовий аспект): автореферат дисерт. ... доктора юридичних наук: 12.00.02. Київ, 2014. 36 с.

201. Лазор О. Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: автореферат дисерт. ... доктора наук з державного управління: 25.00.02. Київ, 2004. 30 с.

202. Легеза Ю. О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів: дисерт. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 34 с.

203. Лес тает на глазах: научный подход или экокатастрофа? URL: <http://www.fleg.org.ua/konkurs-2014/138>.

204. Леса Украины поглощают лишь 7% парниковых газов. URL: <http://vlasti.net/news/276831>.

205. Лесной Кодекс Республики Беларусь: Пинят Советом Республики Беларусь от 24 декабря 2015 г. № 332-З. URL: <http://kodeksy.by/lesnoy-kodeks>.

206. Лещенко О. Я. Забезпечення цивільного захисту в умовах сучасного воєнно-політичного конфлікту: досвід України. Сучасний стан цивільного захисту України: перспективи та шляхи до Європейського простору: матеріали 18 Всеукраїнської науково-практичної конференції рятувальників. Київ: ІДУЦЗ, 2016. С. 354-359.

207. Ліпинський В. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі пожежної безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2010. 19 с.

208. Ліпинський В. В. Правове забезпечення пожежної безпеки в Україні: монографія. За заг. ред. С. В. Петкова. К., 2011. 184 с.

209. Ліпкан В. А. Національна безпека України: навч. посібник. К. Кондор. 2008. 552 с.
210. Лісове господарство України в умовах євроінтеграційних викликів: інституціональне підґрунтя модернізації. 2016. URL: http://lesovod.blogspot.com/2016/01/blog-post_70.html.
211. Лісовий кодекс України: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3852. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3852-12>.
212. Лісові пожежі лютують в Європі: постраждалі країни просять допомоги в ЄС. URL: <https://resource.com.ua/lisovi-pozhezhi-lyutuyut-v-yevropi-postrazhdali-krayiny-prosyat-dopomogy-v-yes/>.
213. Лісовому господарству Донецької і Луганської областей завдано збитків майже на 160 млн. грн. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=139163&cat_id=32888.
214. Логінова О. Зона бізнесу: чорнобильський ліс на експорт (розслідування). URL: www.radiosvoboda.org/content/article/27212140.html.
215. Лозинський О. І., Дека В. В., Кріса Д. С. Інформаційна система моніторингу за станом пожежної безпеки лісових масивів. Львівський державний університет безпеки життєдіяльності. URL: <http://www.ubgd.lviv.ua>.
216. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2001. 220 с.
217. Любчич А. М., Сидоренко С. Г. Правові заходи запобігання виникненню лісових пожеж на прикладі Харківської області. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки». 2020. № 2 (24), С. 22–26.
218. Мазій Н. Г. Екологічна безпека та сталий розвиток підприємницької діяльності. Модернізація системи державного управління: теорія та практика: матер. наук. практ. конф. за міжнар. уч. (20 квітня 2012 р.). Ч. 1. / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. С. 474.

219. Малимон С. С. Основи екології: підручник. Вінниця: Нова Книга, 2009. 240 с.

220. Малишева Н. Р. У природоресурсного права мають нарешті з'явитись крила. Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи: зб. матеріалів круглого столу, 30–31 жовт. 2015 р. / за заг. ред. М. В. Шульги. Харків: Оберіг, 2015. С. 132–134.

221. Малышева Н., Непыйвода В. Соотношение природоресурсного права и права окружающей среды: новый взгляд на старую проблему. Государство и право. 2007. № 9. С. 31–40.

222. Мамаева М. Клубника и огурцы на Киевщине опасны: эколог рассказала о пожарах возле ЧАЭС. URL: <http://asn.in.ua/ru/news/news/167021-pod-ugrozojj-klubnika-i-ogurcy-ehkolog-soobshhila.html>.

223. Мартин О. М. Пожежна безпека як складник національної безпеки: концептуальні підходи до її визначення. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2017. Вип. 15. Ч. 2. С. 10–13. URL: http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/15_2_2017ua/4.pdf.

224. Мартин О. М. Пожежна безпека – складова національної безпеки: її суть та зв'язок з економічною безпекою. Науковий вісник НЛТУ України: Збірник науково-технічних праць. Львів: РВР НЛТУ України. С. 291–300. URL: http://archive.nbu.gov.ua/portal.gov.ua/portal/chem_biol/nvnltu/23_1/291_Mar.pdf.

225. Мартин О. М. Пожежна безпека як складова національної безпеки: економічні аспекти: монографія. Львів: СПОЛОМ, 2017. 292 с.

226. Марфіна Н. В. Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2007. 19 с. URL: http://librar.org.ua/sections_load.php?s=economy_legal_science&id=31&start=1.

227. Марчук В. І. Адміністративно-правове забезпечення встановленого порядку управління в Україні органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2011. 16 с.

228. Марчук Ю. Люди для лісу – ліс для життя. Сповідь Голови товариств лісівників України. URL: http://ukrproflis.org.ua/uploads/media/Marchuk_JU.M._vistup_Z_IZD_25.09.18.pdf

229. Медведев Е. В. Пожарная безопасность как объект уголовно-правовой охраны. Пенитенциарное право и пенитенциарная безопасность: теория и практика: материалы III Международной научно-практической конференции. Самара, 2013. С. 178-180.

230. Мельник Р. С. Новели сучасної концепції українського адміністративного права. LEX PORTUS. 2017. № 5 (7). С. 5–16. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8742/Melnyk%20RS%20LP2017-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

231. Мельниченко О. Пожежна безпека як об'єкт державного управління. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 3. С. 171–181.

232. Мендик Л. В. Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства. Європейські перспективи. 2012. № 2. Ч. 2. С. 107–111.

233. Методичні рекомендації щодо організації роботи місцевих комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. Харківська обласна державна адміністрація. Департамент цивільного захисту. 2017. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/6/546/files/%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B0.pdf>

234. Милостивий В. В. Дії органів управління та сил цивільного захисту Волинської області по запобіганню надзвичайним ситуаціям, пов'язаними з пожежами в екосистемах. Сучасний стан цивільного захисту України: перспективи та шляхи до Європейського простору: матеріали 18 Всеукраїнської науково-практичної конференції рятувальників. Київ: ІДУЦЗ, 2016. С. 363–366.

235. Мировая статистика лесных пожаров (состоянием на 09 декабря 2019 г.) URL: <https://vawilon.ru/statistika-lesnyh-pozharov/>

236. Місцяло О. А., Мельниченко О. А. Засоби державного управління

пожежною безпекою. Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика: матеріали Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції, 22-23 лютого 2017 р. / за заг. ред. В. П. Садкового. Х.: Вид-во НУЦЗУ, 2017. С. 230–232.

237. Млавець Ю. Ю. Безпека життєдіяльності : конспект лекцій для студентів математичного факультету і факультету післядипломної освіти та доуніверситетської підготовки. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2015. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/22288/1/29.pdf>.

238. Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: научно-практическое пособие. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. С. 322–323.

239. Мосов С. П. Пожежна безпека – складова національної безпеки України. Пожежна безпека, 2009. № 7. С. 4–5.

240. Мягченко О. П. Безпека життєдіяльності людини та суспільства. Навч. пос. К.: Центр учбової літератури, 2010. 384 с.

241. На Волині пожежонебезпечна ситуація. URL: <https://t1.ua/novyny/volyn/13191-na-volyni-pozhezhonebezpechna-sytuatsiya-video.html>.

242. Назаренко В. Ю. Добровільна пожежна охорона за кордоном як складова організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою: досвід для України. Теорія та практика державного управління, 2013. Вип. 2 (41). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-2/doc/5/07.pdf>.

243. Назаренко В. Ю. Організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою в Україні. Теорія та практика державного управління, 2013. Вип. 3 (42). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/doc/2/14.pdf>.

244. Найважливіші проблеми безпеки життєдіяльності в сучасний період та їх коротка характеристика. URL: <https://studfiles.net/preview/5392961/page:2/>.

245. Настанови з ведення господарства в Нижньодніпровських лісах, схвалені

Вченою Радою УкрНДІПА (протокол № 2 від 12 березня 2008 року) та затверджені науково-технічною радою Держкомлісгоспу України (протокол № 2 від .05 червня 2008 р.). Харків, 2008. 64 с.

246. Національна безпека як об'єкт публічного адміністрування: курс адміністративного права України. URL: http://pidruchniki.com/1631100548284/pravo/natsionalna_bezpeka_obyekt_publichnogo_administruvannya.

247. Національна безпека: український вимір: щокв. наук. зб. Рада нац. безпеки і оборони України, Ін-т пробл. нац. безпеки; редкол.: Горбулін В.П. (голов. ред.) та ін.. К., 2008. Вип. 1-2 (20-21).

248. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2017 році. URL: <http://www.dsns.gov.ua/.../Nacionalnadopovid-pro-stan-tehnogennoyi-ta-prirodnoyi-bez>.

249. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2014 році. URL: http://www.mns.gov.ua/content/national_lecture.html.

250. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. URL: <http://old.menr.gov.ua/adaptation/3133-natsionalna-stratehiia-nablyzhennia-aproksymatsiia-zakonodavstva-ukrainy-do-prava-yes-v-haluzi-okhorony-dovkillia>.

251. Національні доповіді «Про стан техногенної та природної безпеки в Україні 2004-2009 роках». URL: http://www.mns.gov.ua/content/national_lecture.html.

252. Нестеров В. Г. Горимость леса и методы ее определения. М.: Изд-во «Гослесбумиздат», 1949. 74 с.

253. Нова лісова стратегія Європейського союзу. URL: <http://www.lesovod.org.ua/node/4718>.

254. Новая лесная стратегия Европейского союза. URL: <http://forestforum.ru/viewtopic.php?f=9&t=15614&view=unread&sid=4ad7f890>.

255. Новий словник української мови: у 4-х томах. К.: АКОНІТ, 1999. Т. 3. 928 с.

256. Новиков А. М. Методология образования. М.: Эгвес, 2006. 488 с.
257. Новиков А. М., Новиков Д. А. Методология научного исследования. Либерком. 2010. 280 с.
258. О некоторых мерах по совершенствованию деятельности в сфере лесного хозяйства: Указ Президента Республики Беларусь от 7 мая 2014 г. 2007. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3961&p0=P30700214>.
259. О пожарной безопасности: Закон Республики Беларусь. 1993. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1927.
260. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314. Система исполнительной власти. URL: <http://ivo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.
261. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575. URL: <http://kgb.by/ru/ukaz575/>.
262. Обережно – пожежі у природних екосистемах. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=147848&cat_id=32888.
263. Общая теория государства и права: Академический курс: В 2-х т. Т. 2. Теория права / под ред. М. Н. Марченко. М.: Зерцало, 1998. 518 с.
264. Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Азъ, 1992. 506 с.
265. Олійник О. В. Адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2015. № 1. С. 65–69.
266. Олійник О. В. Методологічні засади забезпечення системи інформаційної безпеки та її складової – захисту інформаційних ресурсів. Право і безпека. 2014. № 1. С. 103–109.
267. ООН: боротьба зі зміною клімату допоможе запобігти конфліктам. Міжнародне публічне право. URL: http://www.ukrainepravo.com/international_

law/public_international_law/oon-borotba-zi-zminoyu-klimatu-dopomozhe-zapobigty-konfliktam/.

268. Опыт добровольной пожарной охраны зарубежных стран на примере Греции. URL: [http://75.mchs.gov.ru /document/1615909](http://75.mchs.gov.ru/document/1615909).

269. Орендарець О. О. Розвиток науки екологічного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2015. 16 с.

270. Орловский С. Н. Лесные и торфяные пожары, практика их тушения. URL: http://www.kgau.ru/distance/00_cdo_old/demo_res/pozar/index.html.

271. Охорона лісу від пожеж. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=118927&cat_id=118926.

272. Охорона лісу від пожеж. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article;jsessionid=412D7A05D98AE5CBCE4721287C25C087.app1?art_id=118927&cat_id=118926.

273. Охорона та захист лісу. URL: <https://ztlvg.org.ua/naprjami/okhorona-ta-zakhist-lisu.html>.

274. Панкова Ю. Чому вогонь такий імовірний у спеку не змогли зупинити вчасно? URL: <http://tsn.ua/video/video-novini/chomu-vogon-takiy-imovirniy-u-speku-ne-zmogli-zupiniti-vchasno.html>.

275. Пасинчук К. М., Щерба Т. О. Місце і роль державного управління у системі забезпечення пожежної безпеки. Пожежна безпека: теорія і практика, 2010. № 6. С. 119–124.

276. Паспорт спеціальності 12.00.07: Затверджений Постановою президії ВАК України від 8 жовтня 2008 р. № 45-06/7. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/434646___434711.

277. Петегирич А. І. Економічний аспект забезпечення системи Національної безпеки. Модернізація системи державного управління: теорія та практика: матер. наук.практ. конф. за міжнар. уч. (20 квітня 2012 р.) : у 2 ч. Ч. 1 / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. 435–436 с.

278. Петров В. В. Экология и право. М.: Юрид. лит., 1981. 224 с.

279. Печуляк В. П. Відносини у сфері лісового господарства: організаційно-правові аспекти державного регулювання: монографія. Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2011. 352 с.

280. Печуляк В. П. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері у лісового господарства. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 11. С. 44–49.

281. Печуляк В. П. Новітні тенденції державного регулювання відносин у сфері лісового господарства: адміністративно-правові засади. Форум права, 2013. № 1. С. 771–776.

282. Питання використання коштів Стабілізаційного фонду для здійснення заходів, пов'язаних з охороною лісу від пожеж: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2009 р. № 1101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2009-%D0%BF>.

283. Питання системи та структури федеральних органів виконавчої влади: Указ Президента РФ від 12 травня 2008 р. № 724. URL: <https://digital.gov.ru/ru/documents/3906/>.

284. Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2014 р. № 120 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/120-2014-%D0%BF>.

285. Піддубний О. Ю. Принципи природокористування в умовах сучасного технологічного укладу. Біоресурси планети і біобезхпека навколишнього середовища: проблеми і перспективи: Збірник матеріалів Мінародної наукової конференції (5-6 листопада 2013 року, м, Київ, Україна) / За ред. Д. С. Добряка, В. І. Курила. К.: МВЦ «Медінформ», 2013. С. 76–79.

286. План заходів щодо реалізації Концепції розвитку агролісомеліорації в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 582 від 18 червня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2019-p>.

287. Пожарные и пожарная охрана Германии. Клуб пожарных и спасателей. URL: <https://fireman.club/statyi-polzovateley/pozharnye-germanii-pozharnaya-okhrana-germanii>.

288. Пожежа в зоні ЧАЕС: фахівець повідомив, коли зросте рівень радіації у Києві. URL: <https://glavcom.ua/kyiv/news/pozhezha-v-zoni-chaes-fahivec-povidomiv-koli-zroste-riven-radiaciji-u-kijevi-503269.html>.

289. Позняков С. П. Компоненти методології нормотворчості у сфері адміністративно-правового сприяння соціально-економічному розвитку. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2014. № 29. С. 98–101.

290. Покровський Р. Л. Раннє виявлення осередків ландшафтних пожеж та прогноз динаміки їх розповсюдження: автор. дисертації ... кандидата технічних наук: 21.06.02. «Пожежна безпека». Харків, 2002 р. 22 с.

291. Положення про Державну службу заповідної справи: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2001 р. № 1000. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1000-2001-%D0%BF>.

292. Про ліквідацію урядових органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 р. № 346. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2011-%D0%BF>.

293. Положення про Державну службу статистики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2014 р. № 481. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481-2014-%D0%BF>.

294. Положення про Державну лісову охорону: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2009-%D0%BF#Text>.

295. Пономарев М. В. Роль государственной лесной охраны в защите лесов от загрязнения отходами. Использование и охрана лесов: проблема реализации законодательства: сборник статей / отв. ред. к.ю.н. Е.Л. Минина. М.: Институт

законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИД «Юриспруденция», 2012. С. 140–145.

296. Пономаренко Г. О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2008. 391 с.

297. Португальская пожарная служба: больше 85 % – добровольцы. URL: <https://pereulki.com/2015/08/portugalskaya-pozharnaya-sluzhba/>.

298. Пояснювальна записка про стан виконання Програми забезпечення пожежної безпеки на території Чернігівської області на 2016-2020 роки. URL: <http://cn.dsns.gov.ua/ua/Stav-vikonannya-Programi-zabezpechennya-pozhezhnoyi-bezpeki-na-teritoriyi-CHernigivskoyi-oblasti-na-2016-2020-roki.html>.

299. Правила ведения лесного хозяйства на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС: Постановление Министерства лесного хозяйства Республики Беларусь от 27 декабря 2016 г. № 86. URL: http://pravo.by/upload/docs/op/W21731754_1486414800.pdf.

300. Правила обліку пожеж та їх наслідків: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 1994 р. № 58. Офіційний вісник України, 1999. № 42. Ст. 161.

301. Правила пожарной безопасности в лесах Республики Беларусь: Постановление Министерства лесного хозяйства Республики Беларусь от 19 декабря 2016 г. № 70. URL: http://www.pravo.by/upload/docs/op/W21631562p_1486155600.pdf.

302. Правила пожарной безопасности в лесах СССР: Постановова Ради Міністрів СРСР № 395 від 18 червня 1971 р. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex14908.htm>.

303. Правила пожежної безпеки в лісах України: Наказ Державного Комітету Лісового Господарства України від 27 грудня 2004 р. № 278. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0328-05>.

304. Правила радіаційної безпеки при проведенні робіт у зоні відчуження і зоні безумовного (обов'язкового) відселення: Наказ Міністерства охорони здоров'я України та ДСНС. 2008. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0754-08>.

305. Правила утримання полезахисних лісосмуг змінять. URL: <https://uteka.ua/ua/publication/news-14-novosti-zakonodatelstva-1-pravila-soderzhaniya-polezashhitnyx-lesopolos-izmenyat>

306. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / за ред.: А. П. Гетьмана, А. М. Статівки, В. Ю. Уркевича. НДІ правознавства НУ «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Х.: Право, 2012. 448 с.

307. Правознавство: підручник / За ред. В.В. Копейчикова. 7-е вид., стер. К.: Юрінком Інтер, 2003. 736 с.

308. Про введення в дію Рішення РНБО «Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки України в економічній сфері та захисту інтересів вкладників»: Указ Президента України від 18 грудня 2016 р. № 560. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0013525-16>.

309. Про введення в дію Тимчасового Статуту дій у надзвичайних ситуаціях (Частина I): Наказ МНС України від 26 вересня 2007 р. № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0801-18>.

310. Про введення в дію Тимчасового Статуту дій у надзвичайних ситуаціях (Частина II): Наказ МНС України від 7 лютого 2008 р. № 96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0835-12>.

311. Про вдосконалення порядку управління лісовим господарством: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2009 р. № 1465. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article;jsessionid=478334086A1E582F220C8AD210337303.app1?art_id=67225&cat_id=65318.

312. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу МНС України від 29 вересня 2003 р. № 368: Наказ МНС України від 29 вересня 2014 р. № 1005. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1229-14>.

313. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1171. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1171-2015-%D0%BF>.

314. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України: Указ Президента України від 20 червня 2019 р. № 419. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/419/2019#Text>.

315. Про використання земель оборони: Закон України від 27 листопада 2003 р. № 1345-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1345-15>.

316. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>.

317. Про внесення до деяких законодавчих актів України щодо імплементації європейських екологічних норм про охорону середовища рідкісних видів тварин і рослин: Закон України від 7 лютого 2017 р. № 1829. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1829-19>

318. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності Міністерства енергетики та захисту довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1065. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1065-2019-%D0%BF#n63>.

319. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій безпеки дітей: Закон України від 7 листопада 2017 р. № 2180. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2180-19>.

320. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою збереження довкілля (щодо посилення відповідальності за дії, спрямовані на забруднення атмосферного повітря та знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу) № 2339 від 29 жовтня 2019 р.: Проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67221.

321. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання

Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі: Закон України від 7 лютого 2017 р. № 1832. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1832-19>.

322. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні: Закон України від 10 липня 2018 р. № 2498. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19>.

323. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за правопорушення у сфері довкілля: Закон України від 5 листопада 2009 р. № 1708. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1708-17>.

324. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за правопорушення у сфері довкілля: Закон України № 1708 від 5 листопада 2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1708-17#Text>.

325. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства соціальної політики України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів: Закон України № 5462 від 16 жовтня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5462-17/paran9>.

326. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства надзвичайних ситуацій України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів: Закон України від 16 жовтня 2012 р. № 5459. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5459-17>.

327. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження українських лісів та запобігання незаконному вивезенню необроблених

лісоматеріалів: Закон України від 6 вересня 2018 р. № 2531. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2531-19>.

328. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації європейських екологічних норм про охорону середовища рідкісних видів тварин і рослин: Закон України від 7 лютого 2017 р. № 1829. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1829-19>.

329. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні: Закон України № 5456 від 16 жовтня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5456-17#n419>.

330. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення обмежень у провадженні господарської діяльності: Закон України № 353 від 20 червня 2013 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/353-18/para44#n44>.

331. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 12 лютого 2015 р. № 186. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/186-19/para25#n25>.

332. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення адміністративної відповідальності у вигляді штрафу: Закон України від 7 лютого 1997 р. № 55. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/55/97-%D0%B2%D1%80>.

333. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності за порушення пожежної безпеки в лісах)» № 1149 від 29 серпня 2019 р.: Проект Закону України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66435.

334. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки: Закон України № 1155 від 11 вересня 2003 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1155-15>.

335. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення рівня відповідальності за порушення вимог пожежної та техногенної безпеки № 3046 від 10 лютого 2020 р.: Проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68104.

336. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України (щодо збільшення розмірів штрафів за забруднення атмосферного повітря) № 2339-1 від 29 жовтня 2019 р.: Проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67222.

337. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки: Закон України № 1155 від 11 вересня 2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1155-15#Text>.

338. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення адміністративної відповідальності у вигляді штрафу: Закон України № 55 від 7 лютого 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

339. Про внесення змін до переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 82. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/82-2019-%D0%BF>.

340. Про внесення змін до Положення про службу державної охорони природно-заповідного фонду України: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 р. № 283. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/283-2012-%D0%BF#n22>.

341. Про внесення змін до ст. 245 Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу: Законопроект України № 5171 від 2010 р. URL: <http://search.ligazakon.ua>

/l_doc2.nsf/link1/.

342. Про внесення змін до схеми спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2019 р. № 879. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879-2019-%D0%BF#n9>.

343. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України з питань охорони навколишнього природного середовища: Закон України від 6 березня 1996 р. № 81. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/81/96-%D0%B2%D1%80>.

344. Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 761. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-2007-%D0%BF>.

345. Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 січня 2015 р. № 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2015-%D0%BF#n169>.

346. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>.

347. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 4 вересня 2015 р. № 676. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.

348. Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду: Указ Президента України від 21 листопада 2017 р. № 381. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381/2017>.

349. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1198. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

/1198-98-%D0%BF.

350. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.

351. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.

352. Про затвердження Вимог до переліку та змісту документів для надання експертного висновку про рівень надзвичайної ситуації: Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 4 вересня 2014 р. № 905. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1193-14>.

353. Про затвердження Галузевої програми забезпечення пожежної безпеки в аграрному секторі економіки України на 2013-2015 роки. URL: <http://minagro.gov.ua/ministry?nid=4139>.

354. Про затвердження Державної програми «Ліси України» на 2002–2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 581. Офіційний вісник України, 2002. № 18. Ст. 933.

355. Про затвердження Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 977. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/977-2009-%D0%BF#Text>.

356. Про затвердження Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012–2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 2012 р. № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2012-п>.

357. Про затвердження Загального положення про спеціальну Урядову комісію з ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру і Загального положення про спеціальну комісію з ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру регіонального, місцевого та об'єктового рівня: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 червня 2002 р. № 843. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/843-2002-%D0%BF>.

358. Про затвердження Інструкції з організації ведення обліку лісових пожеж

та їх наслідків в системі Держкомлісгоспу України: Наказ Держкомлісгоспу від 27 грудня 2004 р. № 279. URL: <http://www.vygodalis.com/?m0prm=24&m1prm=35>.

359. Про затвердження Інструкції з організації перевірок діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо виконання вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту: Наказ МВС України від 6 лютого 2017 р. № 92. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0276-17>.

360. Про затвердження Інструкції з оформлення органами Державного комітету лісового господарства України матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Державного комітету лісового господарства України від 31 серпня 2010 р. № 262. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0863-10>.

361. Про затвердження Інструкції з перевірки та оцінки готовності функціональних і територіальних підсистем єдиної системи цивільного захисту: Наказ МНС України від 15 серпня 2007 р. № 558. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1162-07>.

362. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Держкомлісгоспу України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МНС України під час гасіння лісових пожеж: Спільний Наказ Державного комітету лісового господарства України та Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 12 березня 2007 р. № 89/132. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0271-07>.

363. Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій: Наказ МНС України № 1400 від 12 грудня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0040-13>.

364. Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій: Наказ МВС України від 6 серпня 2018 р. № 658. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0040-13>.

gov.ua/laws/show/z0969-18.

365. Про затвердження Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80>.

366. Про затвердження критеріїв утворення державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин) Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту в адміністративно-територіальних одиницях та переліку суб'єктів господарювання, де утворюються такі підрозділи (частини): Постанова Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2013 р. № 874. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/874-2013-%D0%BF>.

367. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері мисливського господарства та полювання і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державним агентством лісових ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1210. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1210-2018-%D0%BF>.

368. Про затвердження Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2002-%D0%BF>.

369. Про затвердження методичних рекомендацій щодо зниження небезпеки впливу лісових пожеж на арсенали, бази і склади боєприпасів, що розташовані в лісових масивах: Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 25 серпня 2011 р. № 890. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v0890735-11/page>.

370. Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 577. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577->

2011-%D1%80.

371. Про затвердження Переліку посад, при призначенні на які особи зобов'язані проходити навчання і перевірку знань з питань пожежної безпеки, та порядку їх організації і Типового положення про інструктажі, спеціальне навчання та перевірку знань з питань пожежної безпеки на підприємствах, в установах та організаціях України: Наказ МНС України від 29 вересня 2003 р. № 368. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1147-03>.

372. Про затвердження переліку суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 червня 2013 р. № 397. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/397-2013-%D0%BF>.

373. Про затвердження Плану заходів щодо виконання Плану організації виконання Указу Президента України від 21 листопада 2017 р. № 381: Наказ Держлісагентства від 21 грудня 2017 р. № 736. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/category?cat_id=65319.

374. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2018 р. № 353. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/353-2018-p>.

375. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 липня 2018 р. № 488. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/488-2018-%D1%80>.

376. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Наказ ДСНС України від 2 березня 2017 р. № 132. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0132388-17>.

377. Про затвердження плану основних заходів цивільного захисту на 2020 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2019 р. № 1316. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1316-2019-%D1%80>.

378. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 223. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF>.

379. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 р. № 521. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF>.

380. Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 564. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2014-%D0%BF>.

381. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF>.

382. Про затвердження Положення про Державну лісову охорону: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 976. URL: <http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/>.

383. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>.

384. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF>

385. Про затвердження Положення про добровільні формування цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2013 р. № 616. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2013-%D0%BF>.

386. Про затвердження Положення про добровільну пожежну дружину (команду): Постанова Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2009 р. № 136.

URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/136-2009-%D0%BF>.

387. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF>.

388. Про затвердження Положення про лісові пожежні станції: Наказ Держкомлісгоспу України від 28 грудня 2005 р. № 526. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-06>.

389. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>.

390. Про затвердження Положення про місцеву пожежну охорону: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 202. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/202-2003-%D0%BF>.

391. Про затвердження Положення про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 3 липня 2014 р. № 631. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0853-14>.

392. Про затвердження Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та зв'язку у сфері цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2017 р. № 733. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D0%BF>.

393. Про затвердження Положення про спеціалізовані служби цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 липня 2015 р. № 469. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469-2015-%D0%BF>.

394. Про затвердження Порядку ведення державного лісового кадастру та обліку лісів: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2007 р. № 848. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-2007-%D0%BF>.

395. Про затвердження Порядку взаємодії командирів (начальників)

військових частин із спеціалізованими державними лісогосподарськими підприємствами, іншими державними підприємствами, установами та організаціями, у яких утворено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи, під час проведення заходів бойової підготовки Збройних Сил: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 651. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/651-2013-%D0%BF>.

396. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 р. № 415. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2002-%D0%BF>.

397. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку електронного урядування у сфері лісового та мисливського господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 р. № 1054. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1054-2018-%D0%BF>.

398. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 березня 2004 р. № 368. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/368-2004-%D0%BF>.

399. Про затвердження Порядку обліку пожеж та їх наслідків: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2003 р. № 2030. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2030-2003-%D0%BF#Text>.

400. Про затвердження Порядку організації та застосування авіаційних сил та засобів для гасіння лісових пожеж: Наказ МВС України від 13 квітня 2017 р. № 311. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0595-17>.

401. Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р. № 733. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2007-%D0%BF>.

402. Про затвердження Порядку проведення Державним центром сертифікації ДСНС України добровільної сертифікації у сфері цивільного захисту: Наказ ДСНС України від 30 листопада 2017 р. № 645. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

rada/show/v0645388-17.

403. Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2013 р. № 841. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841-2013-%D0%BF>.

404. Про затвердження Порядку розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2017 р. № 626. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/626-2017-%D0%BF>.

405. Про затвердження Порядку спільних дій Національної поліції України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України під час проведення огляду місця пожежі, виявлення, припинення, попередження та розслідування кримінальних правопорушень та інших подій, пов'язаних з пожежами: Наказ МВС України від 24 липня 2017 р. № 621. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0998-17>.

406. Про затвердження Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2015 р. № 775. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/775-2015-%D0%BF>.

407. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України № 200 від 16 березня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF#Text>.

408. Про затвердження Порядку утворення, завдання та функції формувань цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2013 р. № 787. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2013-%D0%BF>.

409. Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 564. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2013-%D0%BF>.

410. Про затвердження Правил відтворення лісів: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2007 р. № 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=303-2007-%D0%BF&p=1243760142497024>.

411. Про затвердження Правил пожежної безпеки в лісах України: Наказ Державного комітету лісового господарства України № 278 від 27 грудня 2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0328-05>.

412. Про затвердження Правил пожежної безпеки в Україні: Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій від 19 жовтня 2004 р. № 126. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1410-04>.

413. Про затвердження Правил пожежної безпеки в Україні: Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій від 30 грудня 2014 р. № 1417. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0252-15>.

414. Про затвердження Правил утримання та збереження полезахисних лісових смуг, розташованих на землях сільськогосподарського призначення: Проект Постанови Кабінету Міністрів України. URL: <http://minagro.gov.ua/node/26892>.

415. Про затвердження Програми забезпечення пожежної безпеки на період до 2010 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 липня 2002 р. № 870. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/870-2002-%D0%BF?lang=uk>.

416. Про затвердження Програми підвищення обороноздатності і безпеки держави в частині оснащення Державної служби з надзвичайних ситуацій сучасною авіаційною технікою: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 2017 р. № 791. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791-2017-%D0%BF>.

417. Про затвердження Санітарних правил в лісах України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 р. № 555. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=555-95-%D0%BF&p=1243760142497024>.

418. Про затвердження 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: Наказ МВС України від 26 квітня 2018 р. № 340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0801-18>.

419. Про затвердження Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту: Наказ МНС України від 13 березня 2012 р. № 575. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0835-12>.

420. Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 квітня 1998 р. № 521. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-98-%D0%BF>.

421. Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 541. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/541-2013-%D0%BF>.

422. Про затвердження Типового положення про відомчу пожежну охорону: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5-2014-%D0%BF>.

423. Про затвердження Типового положення про інструктажі, спеціальне навчання та перевірку знань з питань пожежної безпеки на підприємствах, в установах та організаціях України: Наказ МНС України від 29 вересня 2003 р. № 368. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1148-03>.

424. Про затвердження Типового положення про регіональну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/409-2015-п>.

425. Про затвердження Типового положення про територіальні курси

цивільного захисту та безпеки життєдіяльності, навчально-методичні центри цивільного захисту та безпеки життєдіяльності: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16 жовтня 2018 р. № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1256-18>.

426. Про затвердження форм державних статистичних спостережень із екології, лісового та мисливського господарства: Наказ Державної служби статистики України від 19 серпня 2014 року № 243. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/FN004776?an=1>.

427. Про затвердження форми Типового мобілізаційно-оперативного плану ліквідації лісових пожеж в системі Держкомлісгоспу України та Порядку його складання: Наказ Державного комітету лісового господарства № 385 від 30 грудня 2009 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v0890735-11/page2>.

428. Про заходи щодо попередження пожеж в населених пунктах, лісових масивах, на сільгоспугіддях і торфовищах Прилуцького району: Розпорядження Прилуцької районної державної адміністрації Чернігівської області від 20 червня 2011 р. № 237. URL: pladm.cg.gov.ua/old/doc/237vid20062011.doc.

429. Про заходи щодо попередження пожеж у населених пунктах, лісових масивах, на сільгоспугіддях і торфовищах: Розпорядження Чернігівської обласної ради від 19 березня 2015 року № 19. URL: <https://chor.gov.ua/nasha-diyalnist/novini/item/2723-19-bereznia-2015-roku-19-pro-zakhody-shchodo-poperedzhennia-pozhe>.

430. Про заходи щодо протидії пожежам у природних екосистемах району у весняно-літній період 2013 року: Розпорядження Прилуцької державної адміністрації від 24 квітня 2013 року № 98. URL: www.cg.gov.ua/web_docs/24/2013/06/docs/98vid24042013.doc.

431. Про звернення депутатів Одеської обласної ради до Кабінету Міністрів України щодо раціонального використання й охорони земель під полезахисними смугами: Проект Рішення Одеської обласної ради. URL:

<http://oblrada.odessa.gov.ua/wp-content/uploads/36-21-VII.pdf>.

432. Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України: Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. № 3. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3/97-%D0%B2%D1%80>.

433. Про мисливське господарство та полювання: Закон України від 22 лютого 2000 р. № 1478. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1478-14>.

434. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

435. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

436. Про національну безпеку України: Проект Закону № 8068 від 28 лютого 2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63531.

437. Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України: Рішення РНБО від 1 березня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001525-14>.

438. Про невідкладні заходи щодо запобігання пожежній небезпеці в Україні: Указ Президента України від 24 грудня 2019 р. № 948. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/948/2019>.

439. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п>.

440. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів від 10 вересня 2014 р. № 442. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.

441. Про організаційні заходи щодо запобігання пожежам: Наказ Державного агентства України з управління зоною відчуження від 15 березня 2013 р. № 26. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v0026767-13>.

442. Про організацію та проведення з екіпажами літаків і вертольотів та керівництвом територіальних органів ДСНС України тренувальних зборів з гасіння лісових пожеж: Наказ ДСНС України від 5 квітня 2016 р. № 157. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0157388-16>.

443. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

444. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19>.

445. Про основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 р.: Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

446. Про основні засади державного (нагляду) контролю в господарській діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>

447. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80>.

448. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.

449. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України № 1264 від 25 червня 1991 р. № 1264. URL: zakon.rada.gov.ua/go/1264-12.

450. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 р. № 2059. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>.

451. Про пожежну безпеку: Закон України від 17 грудня 1993 р. № 3745. URL:

<http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3745-12>.

452. Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 458. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/458/2011#Text>.

453. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/454/2011#Text>.

454. Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв): Закон України від 5 червня 2003 р. № 899. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/899-15>.

455. Про порядок фінансування робіт із запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 лютого 1999 р. № 140. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-99-%D0%BF>.

456. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.

457. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27 лютого 1991 р. № 791а: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12#o109>.

458. Про правові засади цивільного захисту: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1859. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1859-15>

459. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>.

460. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

461. Про результати виїзного засідання з питання: «Проблематика реформування лісового господарства України: Рішення Комітету з питань аграрної політики та земельних відносин від 13 лютого 2018 р. (Протокол № 68). URL: <http://komagropolit.rada.gov.ua/uploads/documents/30108.pdf>.

462. Про Стратегію національної безпеки України: Рішення РНБО від 6 травня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0008525-15#Text>.

463. Про розподіл обов'язків між Головою, першим заступником Голови та заступником Голови Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Наказ ДСНС України від 11 квітня 2016 р. № 171. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0171388-16>.

464. Про розробку проекту програми «Ліси України – 2030»: Наказ Держлісагентства України № 110 від 1 березня 2018 р. URL: <https://www.lisportal.pp.ua/93855/>.

465. Про рослинний світ: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 591. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-14>.

466. Про службу державної охорони природно-заповідного фонду України: Постанова Кабінету Міністрів України № 1127 від 14 липня 2000 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2000-%D0%BF>.

467. Про створення добровільної пожежної команди при Куцурубській сільській раді об'єднаної територіальної громади та затвердження Положення про неї: Рішення Куцурубської сільської ради об'єднаної територіальної громади № 8 від 9 жовтня 2018 р. URL: <https://kucurubska-gromada.gov.ua/docs/113793/>.

468. Про створення місцевої пожежно-рятувальної команди Білокриницької сільської ради та затвердження Положення про її діяльність: Проект Рішення Білокриницької сільської ради Рівненського району Рівненської області від 31 січня 2017 р. URL: bilakrinitnya.rvadmin.gov.ua/media/uploads/3.

469. Про створення Робочої групи з реформування лісової галузі: Наказ Держлісагентства від 6 листопада 2015 р. № 244. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/forest/control/uk/publish/category?cat_id=65319.

470. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012-2015 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2010 р. № 2348. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2348-2010-%D1%80>.

471. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005-2025 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. № 675. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-2004-%D1%80>.

472. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-p>.

473. Про схвалення концепції реалізації державної політики у сфері розвитку діяльності в окремих зонах радіоактивного забруднення: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 535. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/535-2012-%D1%80>.

474. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

475. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-p>.

476. Про схвалення Концепції реформування та розвитку лісового господарства: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2006 р. № 20. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208-2006-%D1%80>.

477. Про схвалення Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2018-%D1%80>.

478. Про схвалення Концепції створення єдиної державної системи

електронного обліку деревини: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 1090. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1090-2009-p>.

479. Про схвалення Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 січня 2014 р. № 37. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/37-2014-%D1%80>.

480. Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>.

481. Про тваринний світ: Закон України від 13 грудня 2001 р. № 2894. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>.

482. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 2 вересня 2014 р. № 1669. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>.

483. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

484. Програма Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасний стан лісопирологічних досліджень та охорони лісів від пожеж у чорноморському та східноєвропейському регіонах» та представлення результатів роботи проекту Європейського союзу «Використання природних водотоків для гасіння лісових пожеж із застосуванням нових технологій» (streams-2-suppress-fires), 7-10 вересня 2015 р., м. Одеса, Україна.

485. Просторово-часовий розподіл лісових пожеж на території Рівненщини за матеріалами супутникової зйомки. URL: <http://knau.kharkov.ua/uploads/fakultet/flg/kr/WILDFIRES.pdf>.

486. Публікація документів Державної Служби статистики України. URL: https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2015/ds/ator/ator2015_u.htm.

487. Публічний звіт Державного агентства лісових ресурсів України за 2019

пiк. URL: https://menr.gov.ua/files/images/news_2020/26022020/%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%86%D0%A7%D0%9D%D0%98%D0%99%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20%D0%94%D0%90%D0%9B%D0%A0%D0%A3%20%D0%97%D0%90%202019%20%D0%A0%D0%86%D0%9A.pdf.

488. Рябець К. А. Адміністративні правовідносини в галузі екології: актуальні проблеми: монографія / за заг. ред. В. І. Курила. Київ, 2008. 180 с.

489. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Видання 5-те: навчальний посібник. К.: Атіка. 2001. 176 с.

490. Работкина О. Е., Хаустов С. Н. Проблемы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-obespecheniya-pozharnoy-bezopasnosti-v-rossiyskoy-federatsii>.

491. Рафальський А. Р. Правове регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К.: НУБіП України, 2017. 224 с.

492. Регіональний Східноєвропейський Центр моніторингу пожеж: офіційна сторінка. URL: <https://nubip.edu.ua/en/node/9087/7>.

493. Рекомендації щодо гасіння лісових та торф'яних пожеж: Лист МНС України № 06-3441/90 від 18 березня 2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/show/v0890735-11/print>.

494. Республиканский комитет АР Крым по лесному и охотничьему хозяйству: охрана лесов от пожаров. URL: <http://www.kss.crimea.ua>.

495. Римарчук Г. С. Адміністративно-правове забезпечення права інтелектуальної власності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2013. 18 с.

496. Романов О. Національна безпека: сучасний стан та перспективи. URL: <http://justinian.com.ua/article.php?id=1672>.

497. Савенко Г. В. Адміністративно-правове забезпечення євроінтеграційних процесів в екологічній сфері України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К.: НУБіП

України, 2018. 256 с.

498. Савчук А. В. Оптимізація структури спеціалізованих служб цивільного захисту. Сучасний стан цивільного захисту України: перспективи та шляхи до Європейського простору: Матеріали 18 Всеукраїнської науково-практичної конференції рятувальників. Київ: ІДУЦЗ, 2016. С. 367–368.

499. Саєвич О. В. Екологічне право та екологічна безпека країни. Поняття і система екологічного права. Лекція 1, 2. URL: <http://www.google.com.ua/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=>.

500. Свириденко В. Є., Бабіч О. Г., Швиденько А. Й. Лісова пірологія: Підр. / За ред. В. Є. Свириденка. К.: Агропромвидав України, 1999. 172 с.

501. Світ недооцінює економічних витрат, спричинених зміною клімату. Дослідження. URL: https://zik.ua/news/2018/06/04/svit_nedootsinyuie_ekonomichnyh_vytrat_sprychynenyh_zminoyu_klimatu__1337955.

502. Світличний О. П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: Монографія. Донецьк: Державне видавництво «Донбас». 2011. 410 с.

503. Семенихин В.В. Пожарная безопасность. Налоги, 2007. № 12. С. 48–52.

504. Сеть малых космических аппаратов для оперативного обнаружения пожаров / Н. Г. Андрианов, В. Н. Лагуткин, А. П. Лукьянов и др. Успехи совр. радиоэлектрон. 2011. № 8. С. 42–49.

505. Сидоренко С. Г. Оцінювання запасів лісової підстилки як основного наземного горючого матеріалу соснових лісів Лівобережного Лісостепу. Лісове і садово-паркове господарство. 2015. Вип. 14. С. 11–17.

506. Сидоренко С. Г. Прогнозування стану та ймовірності відпаду соснових молодняків після низової пожежі у Лівобережному Лісостепу України. Лісівнича наука в контексті сталого розвитку: матеріали наук. конф., присвяченої 150-річчю від дня народження академіка Г. М. Висоцького, 90-річчю від дня народження професора П. С. Пастернака та 85-річчю від часу заснування Українського ордена

«Знак Пошани» науково-дослідного інституту лісового господарства та агролісомеліорації ім. Г. М. Висоцького м. Харків, 29-30 вересня. Х.: УкрНДІЛГА. 2015. С. 135.

507. Сидоренко С. Г., Ворон В. П., Мельник Є. Є., Сидоренко А. Г. Особливості формування стиглих деревостанів після низових пожеж. Лісівництво і агролісомеліорація. Харків: УкрНДІЛГА. 2015. Вип. 127. С. 169–176.

508. Сидоренко С. Г., Мельник Є. Є., Сидоренко А. Г. Особливості післяпожежного розвитку стиглих та перестійних сосняків, пройдених низовими пожежами в Лівобережному Лісостепу України. Аграрна наука, освіта, виробництво: європейський досвід для України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Житомир: ЖНАЕУ. 2015. С. 249.

509. Система адміністративного права. URL: http://pidruchniki.com/1823020155831/pravo/sistema_administrativnogo_prava.

510. Система оповіщення в Києві дозволяла попередити про шкоду від диму. URL: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/27226451.html>.

511. Ситуація складна. Лісівники в багатьох випадках притиснуті до стінки. Лісовий вісник. 2018. № 1–2. URL: <http://volynrada.gov.ua/masmedia/situatsiya-skladna-lisivniki-v-bagatokh-vipadkakh-pritisnuti-do-stinki>.

512. Словарь русского языка: В 4 т. / Под ред. А. П. Евгеньева. М.: Азъ, 1984. Т. 1. 800 с.

513. Собовий О. М. Особливості змісту екологічної функції держави як необхідної складової забезпечення екорівноваги. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право», 2013. Вип. 182, ч. 3. С. 94–99.

514. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. 4-е изд. М.: Сов. Энциклопедия, 1989. 1600 с.

515. Соловій І. П., Сможаник А. Б. Методологія порівняльного аналізу діяльності державних інституцій у сфері лісового господарства. URL:

http://nltu.edu.ua/nv/Archive/2008/18_8/215_Solowij_18_8.pdf.

516. Софронов М. А., Волокитина А. В. Методика пирологического обследования и описания лесных участков, пройденных пожарами. Красноярск: Институт леса им. В. Н. Сукачова СО РАН. 2007. 71 с.

517. Софронова Т. М. Волокитина А. В., Софронов М. А. Совершенствование оценки пожарной опасности по условиям погоды в горных лесах южного Прибайкалья. Красноярск: Институт леса им. В. Н. Сукачева СО РАН, ГОУ ВПО «Красноярский государственный педагогический университет им. В.И. Астафьева». 2007. 236 с.

518. Сошенський О. У рамках міжнародного проекту між НУБіП України та Лісовою Службою США представники урядових організацій України вивчали досвід охорони лісів від пожеж у США. URL: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u184/green_line_summer_2017.pdf

519. Статут дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під час гасіння пожеж: Наказ МВС України від 26 квітня 2018 р. № 340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0802-18>.

520. Стащенко С. І. Протипожежна діяльність земств Лівобережної України: Дис. ... канд. істор. наук: 07.00.01. Черкаси, 2004. 182 с.

521. Сторчоус О. Адміністративна відповідальність за лісопорушення: практика застосування державною лісовою охороною України. Програма «Удосконалення систем правозастосування та управління в лісовому секторі країн східного напрямку Європейської політики добросусідства та Росії». URL: <http://www.fleg.org.ua/>.

522. Сторчоус О. Законодавство у сфері запобігання пожежам на сільськогосподарських землях. НУБіП. 26 жовтня 2017 р. URL: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u184/legislation_improvements_landscape_fires_2017_rt.pdf.

523. Сторчоус О. В. Лісове законодавство у запитаннях та відповідях.

Удосконалення систем правозастосування й управління в лісовому секторі: Довідник для громадян. FLEG (Forest Law Enforcement and Governance). Ч. II. Київ, 2011 рік. 26 с. URL: <http://pryroda.in.ua/lis/lisove-zakonodavstvo-u-zapytannyah-ta-vidpovidyah-ch-ii/>.

524. Сторчоус О. Огляд законотворчої діяльності у сфері лісових відносин: проблеми й варіанти їх вирішення: Виступ з презентацією. Державне управління лісами в Україні: аналіз ключових проблем та пошук сталих рішень: Матеріали круглого столу. Київ. Представництво Світового банку у рамках проекту технічної допомоги «Сприяння реформі лісового сектора в Україні». URL: <https://www.youtube.com/watch?v=8nVc3>.

525. Сторчоус О. Проблеми правового статусу деревних насаджень на землях сільгосппризначення: варіанти рішень. Виклики й можливості для лісового сектора: зв'язок із децентралізацією та земельною реформою: Матеріали круглого столу. URL: <https://www.lisportal.org.ua/project-post/89876/>.

526. Сторчоус О. Роз'яснення щодо внесених змін до КУпАП щодо повноважень держлісохорони по розгляду адмін. справ. URL: <http://lespravo.com.ua/artcat/26-AVTORSK%D0%86/>.

527. Сторчоус О. Удосконалення юридичної відповідальності за порушення лісового законодавства та протидія обігу незаконно добутих лісових ресурсів: рекомендації щодо внесення змін у законодавство. Київ, 2016. 170 с. URL: http://www.enpifleg.org/site/assets/files/2118/report_storchous_improving_legal_liability_recommendations_to_legislation.pdf.

528. Стратегія без стратега – як не наламати дров у реформуванні лісової галузі. URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/384-strategiya-bez-stratega-yak-ne-nalamati-drov-u-reformuvanni-lisovoyi-aluzi>.

529. Стратегія реформування лісового господарства України до 2022 року. URL: [http://forpost.lviv.ua/txt/ekonomika/8242-pryiniata-stratehiia-reformuvannia-lisovoho-hospodarstva-ukrainy-do-2022-roku-dumky-hromadskykh-aktyvistiv-ta-](http://forpost.lviv.ua/txt/ekonomika/8242-pryiniata-stratehiia-reformuvannia-lisovoho-hospodarstva-ukrainy-do-2022-roku-dumky-hromadskykh-aktyvistiv-ta)

ekspertiv.

530. Стратегія сталого розвитку та інституційного реформування лісового та мисливського господарства України на період до 2022 року. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B9CGEXC5v0a9MWZNbWZfY3BsdTg/view>.

531. Таблиця зауважень. IV Національна координаційна нарада з удосконалення попередження та гасіння лісових пожеж у зоні відчуження. URL: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u184/tablicya_zauvazhen_do_proektu_nakazu_1_1.pdf.

532. Таланов Е. В. Лесные и торфяные пожары. URL: <http://www.myshared.ru/slide/983082/>.

533. Тараненко С. П. Протипожежна діяльність органів місцевого управління в Південній Україні в другій половині XIX – початку XX ст.: історичний аспект: дис. ... канд. істор. наук: 07.00.01 «Історія України». Черкаси, 2007. 201 с.

534. Тарасов Н. Н. Методологические проблемы современного правоведения: дис.... докт. юрид. наук: 12.00.01. Екатеринбург, 2002. 413 с.

535. Теремецький В. І., Волков О. Є. Профілактика адміністративних деліктів у сфері використання й охорони лісового фонду України. Приватне та публічне право. 2020. № 2. С. 71–77.

536. Товариство лісівників України: офіційний сайт. URL: <https://www.openforest.org.ua/>.

537. Товарянський В. І. Підвищення ефективності забезпечення пожежної безпеки в молодих соснових лісах України: автор. дис. ... канд. техн. наук: 21.06.02. Львів, 2018. 24 с.

538. Товарянський В. І., Кузик А. Д., Драч К. Л. Дослідження пожежної небезпеки підстилки соснових молодняків за умовами погоди. Сучасний стан цивільного захисту України та перспективи розвитку: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. Київ, ІДУЦЗ. 2017 р. С. 428–431. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/6141/1/%D0%BA%D0%BE%D0%B>

D%D1%84%20%D0%BA%D0%B8%D0%B5%D0%B2%202017.pdf.

539. Топчій О. В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки неповнолітніх в Україні: автор. дис. ... доктора юридичних наук: 12.00.07. Ужгород. 2019. 38 с.

540. Труш О. О. Структурно-функціональне забезпечення територіального управління запобіганням та ліквідацією надзвичайних ситуацій (на прикладі Управління пожежної безпеки в Харківській області): автореф. дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.02. Х., 2003. 13 с.

541. У Канаді – майже сорок лісових пожеж, 14 не можуть взяти під контроль. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2508405-u-kanadi-majze-sorok-lisovih-pozez-14-ne-mozut-vzati-pid-kontrol.html>.

542. У Канаді продовжують палати десятки лісових пожеж. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2507730-u-kanadi-prodovzuut-palati-desatki-lisovih-pozez.html>.

543. У Луцьку розпочався II етап IV З'їзду лісівників України. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=199457&cat_id=32888.

544. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угоду ратифіковано із заявою Законом України № 1678 від 16 вересня 2014 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2277.

545. Удод М. В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення пожежної безпеки в Україні: монографія, Донецьк: Норд-Прес, 2005. 249 с.

546. Україна й Білорусь спільно боротимуться із пожежами у Чорнобильській зоні. URL: https://zik.ua/news/2018/05/18/ukraina_y_bilorus_spilno_borotymutsya_iz_pozhezhamy_u_chornobylskiy_zoni_1327101https://zik.ua/news/2018/05/18/ukraina_y_bilorus_spilno_borotymutsya_iz_pozhezhamy_u_chornobylskiy_zoni_1327101.

547. Україна перетворюється на пустелю. Гідрометцентр України. URL: https://zik.ua/news/2018/05/16/ukraina_peretvoryuietsya_na_pustelyu_1325713.

548. Україна у цифрах: 2007-2016 рр. Офіційний сайт Державної служби статистики. Статистичний збірник. URL: <http://ukrstat.org/uk>.

549. Україна у цифрах: 2013-2014 р. Офіційний сайт Державної служби статистики. Статистичний збірник. URL: <http://ukrstat.org/uk>.

550. Україна у цифрах: 2014 р. Офіційний сайт Державної служби статистики. Статистичний збірник. URL: <http://ukrstat.org/uk>.

551. Уряд ухвалив таємну стратегію реформування лісового господарства України. Лісівник. URL: http://lesovod.blogspot.com/2017/11/blog-post_244.html.

552. Усеня В. В. Состояние и пути совершенствования охраны лесов от пожаров в Республике Беларусь. Труды Санкт-Петербургского научно-исследовательского института лесного хозяйства. 2013. № 2. С. 68–72.

553. Усеня В. В., Зібцев С. В., Сошенський О. М., Корень В. А. Аналіз законодавства республіки Білорусь і України, що регламентує охорону лісів від пожеж у зоні відчуження. URL: <https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u184/12641-28912-1-pb.pdf>.

554. Участь України у виконанні Рамочної Конвенції ООН по зміні клімату. «Киотський протокол»: навч.-метод. зб. Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. Чернігів: ЦППК, 2010. 55 с. URL: https://sivertraining.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/Kiotskii_protokol.pdf.

555. Ученые подсчитали случаи преждевременной смерти от загрязнения атмосферы. URL: <http://meta.kz/novosti/science/1002845-uchenye-podschitali-sluchai-prezhdevremennoy-smerti-tnbspzagryazneniya-atmosfery.html>.

556. ФАО: Клімат в Україні змінюється швидше, ніж в інших країнах, і потерпають ліси. URL: <https://ua.112.ua/suspilstvo/fao-klimat-v-ukraini-zminiuietsia-shvydshe-nizh-v-inshykh-krainakh-strazhdaiut-lisy-434493.html>.

557. Федеральне агентство лісового господарства: Указ Президента Російської

Федерації від 21 травня 2012 р. № 636. URL: <http://rosleshoz.gov.ru/>.

558. Фермеры и глобальное потепление. URL: <http://www.mirprognozov.ru/prognosis/climate/fermeryi-i-globalnoe-poteplenie/ru>.

559. Философия и методология познания: Учебник. СПб. Фонд поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности «Университет», 2003. 245 с.

560. Філіппов А. В. Адміністративно-правове забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2010. 19 с.

561. Філософський енциклопедичний словник / За ред. В. І. Шинкарука. К. Абрис. 2002. 742 с.

562. Хитра І. Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. 17 с.

563. Хлуденева Н. И. Лесной надзор как функция государственного управления. Актуальные вопросы прокурорского надзора и государственного (муниципального) контроля в лесной сфере: сборник материалов «круглого стола» / отв. ред. О.С. Капинус. М.: Изд-во Моск. гуманит. Ун-та, 2011. С. 11–12.

564. Ходаков В. Е., Жарикова М. В. Лесные пожары: методы исследования. Херсон. 2011. 470 с.

565. Христинич И. В. Пожарная безопасность: понятия и основные критерии. *Право и безопасность*, 2011. № 2. С. 80–84.

566. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права: підруч. / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Рогачова, О. В. Петришин. Х.: Право, 2002. 432 с.

567. Циверенко Г. П. Адміністративно-правове забезпечення народного волевиявлення в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 21 с.

568. Циппеліус Р. Юридична методологія. К. Реферат, 2004. 176 с.

569. Цюриць С. Пожежа у лісі – лихо для країни. URL: <http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/>.

570. Четверта Національна координаційна нарада з удосконалення попередження та гасіння лісових пожеж у зоні відчуження. URL: <https://nubip.edu.ua/en/node/34619>; http://undicz.dsns.gov.ua/files/2018/1/10/Monitoring_vykonannya_planu_roboty_UkrCPRI_na_2017.pdf.

571. Чмиленко Ф. О., Жук Л. П. Посібник до вивчення дисципліни «Методологія та організація наукових досліджень». Д.: РВВ ДНУ, 2014. С. 4–5.

572. Чорнобильський радіаційно-екологічний біосферний заповідник – унікальна пам'ятка природи з неповторним природним середовищем. URL: <http://dazv.gov.ua/novini-ta-media/vsi-novyny/2263-chornobilskij-radiatsijno-ekologichnij-biosfernij-zapovidnik-unikalna-pam-yatka-prirodi-z-nepovtornim-prirodnim-seredovishchem>.

573. Шемшученко Ю. С. Екологічне право України. Академічний курс: підручник. Київ: ТОВ Видавництво «Юридична думка», 2008. 720 с.

574. Шипілова Л. М. Порівняльний аналіз ключових понять і категорій основ національної безпеки України: дис. ... канд. політ. наук: 21.01.01. Інститут проблем національної безпеки, РНБО України. К., 2007. 178 с.

575. Щодо забезпечення охорони лісів від пожеж: Наказ Держкомлісгоспу України від 1 серпня 2010 р. № 248. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0328-05>

576. Шульга Є. В. Особливості правового регулювання адміністративно-деліктних відносин у державах Європи. Приватне та публічне право. 2017. № 4. С. 114-118.

577. Шульга М. В., Лейба Л. В. До питання про природноресурсове право. Природноресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи: зб. матеріалів круглого столу, 30-31 жовт. 2015 р. / за заг. ред. М. В. Шульги. Харків: Оберіг, 2015. С. 208–211.

578. Яворовський П. П., Гуржій Р. В. Аналіз горимості лісових насаджень Боярської лісової дослідної станції за 2004-2016 роки. Науково-дослідний інститут

лісового господарства та агролісомеліорації ім. Г. М. Висоцького. Серія «Лісівництво і агролісомеліорація». 2017. Вип. 131. С.158–164.

579. Яворовський П. П., Гуржій Р. В., Сидоренко С. Г. Особливості формування комплексу наземних лісових горючих матеріалів у соснових лісах Київського Полісся. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування. Серія «Лісівництво та декоративне садівництво». 2019. Вип. № 2. С. 73–81.

580. Ядерна та радіаційна безпека у зоні відчуження. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2016 році. URL: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Analitichniy-oglyad-stanu-tehnogennoyi-ta-prirodnoyi-bezpeki-v--Ukrayini-za-2016-rik.html>.

581. Alan A. Ager, Richard Lasko, Viktor Myroniuk, Sergiy Zibtsev, Michelle A. Day, Uladzimir Usenia, Vadym Bogomolov, Ivan Kovalets, Cody R. Evers. The wildfire problem in areas contaminated by the Chernobyl disaster. URL: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u184/ager_final_ste_1-s2.0-s0048969719339245-main.pdf.

582. Australia fires are harbinger of planet's future, say scientists. URL: <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/jan/14/australia-bushfires-harbinger-future-scientists>.

583. European state of the climate 2019. URL: https://climate.copernicus.eu/sites/default/files/2020-04/ESOTC2019_summary.pdf.

584. Forest strategy. URL: <http://ec.europa.eu>.

585. Goldammer Johann Georg. Recent Challenges and Trends for Developing Holistic Approaches in Landscape Fire Management in Europe. Пожежі в природних та культурних ландшафтах України: розбудова цілісної системи охорони від пожеж у лісах, на сільськогосподарських землях та в інших природних екосистемах: Матеріали II національного круглого столу, 9 квітня 2019 р. URL: https://tlu.kiev.ua/fileadmin/user_upload/GFMC-UKR-National-Fire-Management-

Round-Table-II-09-April-2019-Part-1_1554814948.pdf.

586. Gulac O., Dubchak L., Iarmolenko I., Yanchuk J. (2019) Cooperation of Ukraine and the European Union in the Ecological Sector: Directions and Prospects. *European Journal of Sustainable Development*. Volume 8, № 1, pp. 22–30. URL: <http://ojs.ecsdev.org/index.php/ejsd/issue/view/33>.

587. Gulac Olena V. Certain aspects of formation of the state forest strategy: international experience. *Princeton Journal of Scientific Review*. Special issue. Post-Soviet View. Law. October 2013. Number 4. P. 224.

588. Gulac Olena V. Some questions of realization of control powers for forest conservation in Ukraine. *Princeton Journal of Scientific Review*. Special issue. Post-Soviet View. Law. December 2013. Number 5. P. 298.

589. Jurjevic P., Vuletic D., Gracan J., Seletkovic G. Forest fires in the republic of croatia (1992-2007). URL: https://apps.webofknowledge.com/full_record.do?product=WOS&search_mode=GeneralSearch&qid=3&SID=D3g2o3emV7XASJB1IAf&page=2&doc=14.

590. Koval I., Sydorenko S. The influence of surface fire on radial and height growth of *Pinus sylvestris* L. in forest- steppe in Ukraine. *Folia Forestalia Polonica*. Vol. 61 (2), Instytut Badawczy Leśnictwa Forest Research Institute, Poland. 2019. C. 123–134.

591. Kurilo Volodymyr I., Gulac Olena V. Current status of forest fire safety: features and trends. *Міжнародний науковий електронний журнал «Біоресурси планети та якість життя»*, 2013. № 3. URL: <http://gchera-ejournal.nubip.edu.ua/index.php/ebql/article/view/101/55>.

592. Ladychenko, V., Golovko, L. (2017) Implementation of European Environmental Policy in Ukraine: Problems and Prospects. *European Journal of Sustainable Development*, Volume 6, № 3, P. 333.

593. National Fire Protection Association. URL: <https://www.nfpa.org/>.

594. Reference book of forest resources of Ukraine: according to state forest records

as of 01.01.2011. (2012). Irpin: PA «Ukrderzhlis- proekt».

595. Sergiy V. Zibtsev, Richard Lasko, Victor Myroniuk, Vasyl Gumeniuk, Olexandr Soshenskii, Petro Yavorovskii, Johann Georg Goldammer. Concept for Integrated Fire Management on Terrain Contaminated by Radionuclides in the Chornobyl Exclusion Zone. 2019. URL: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u184/biobrasil_wildfire-completa_s.zibtsev.pdf.

596. Shvydenko, A., Buksha, I., Krakovska, S. 2016. Strengthening Ukraine's ability to assess the vulnerability of plain forests to climate change. Clima East project report, CEEF2015-036-UA.

597. Sitt D. (2013). Climate Change. The Physical Science Basis. IPCC Working Group I Contribution to AR5: Approved Summary for Policymakers.

598. Sofronov M. A., Volokitina A. V. Forecasting regional pyrological situation in boreal forests under global climate change. Soros Foundation. The Program East-East Global Regional Ecological Problems, Editorin-Chief Prof. R. G. Khlebopros. Krasnoyarsk. 1994. P. 40–47.

599. Statement from WWF-Australia on Australia's bushfire emergency. URL: <https://www.wwf.org.au/news/news/2020/statement-from-wwf-australia-on-australia-s-bushfire-emergency#gs.3qiq3c>.

600. Sun C., Tolver B. Assessing administrative laws for forestry prescribed burning in the southern United States: a management-based regulation approach. URL: http://apps.webofknowledge.com/full_record.do?product=WOS&search_mode=GeneralSearch&qid=8&SID=E2Un2qBpKwpqIGI7WyT&page=1&doc=10.

601. Workforce Development and Training Reaches All Facets Of The Fire and Aviation Organization. The Green Line. Summer 2017.

602. World Natural Catastrophes By Overall And Insured Losses, 1980-2018. URL: <https://www.iii.org/fact-statistic/facts-statistics-global-catastrophes>.

603. Zibtsev S. (2010). Ukraine forest fire report. International Forest Fire News (IFFN), 40, P. 61–75.

604. Zibtsev S. V., Goldammer J. G., Robinson S., Borsuk O. A. Fires in nuclear forests: silent threats to the environment and human security. *Unasylva*. 2015. 243/244 (Vol. 66). P. 40–51.

605. Zibtsev S. V., Oliver C. D., Goldammer J. G., Hohl A., Borsuk O. A. Wildfires management and risk assessment in the Chernobyl Nuclear Power Plant Exclusion Zone. Twenty-five years after Chernobyl accident. Safety for the future: International Conference, Kyiv, 20-22 April 2011. Kyiv, 2011. P. 187–191.

606. Zibtsev S. V., Oliver C. D., Goldammer J. G., Hohl A., Borsuk O. A. Wildfires Risk Reduction from Forests Contaminated by Radionuclides: A Case Study of the Chernobyl Nuclear Power Plant Exclusion Zone. Living with fire Addressing global change thought integrated fire management: International Wildland Fire Conference, Sun City, South Africa, 9-13 May 2011. Sun City, 2011. 23 p.

607. Zibtsev S. V., Oliver C. D., Goldammer J. G., Hohl A., Borsuk O. A. Needs for development of wildfire management in the Chornobyl exclusion zone. Twenty-five years after Chernobyl accident. Safety for the future: International Conference, Kyiv, Ukraine, 20-22 April 2011. Kyiv, 2011. P. 354–355.

608. Zibtsev, S., Soshenskyi, O., Gumeniuk V., Koren, V. 2019. Long term dynamics of forest fires in Ukraine. *Ukrainian journal of forest and wood science*, 3. P. 27–40.

ДОДАТКИ

Додаток А

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.

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 природо-користування 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 природо-користування 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 природо-користування 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 природо-користування 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://lsey.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. *Leges et Vita*. 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 черновильской 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.

КОНЦЕПЦІЯ адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України

Актуальність

Одним з основних напрямів державної політики України є забезпечення безпечного середовища проживання для її громадян. Успішна реалізація такого завдання залежить насамперед від забезпечення екологічної та пожежної безпеки в екосистемах, що є невіддільним від забезпечення пожежної безпеки в лісах.

В останні роки проблематика забезпечення пожежної безпеки в лісах постає дуже гострою як у світовому вимірі, так і в Україні зокрема. Так, 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. Втім, найбільше потерпають від лісових пожеж північноамериканський та австралійський континенти. Окрім того, протягом останніх років чітко проявлена тенденція до зростання кількості масштабних лісових пожеж, які швидко поширюються та важко піддаються гасінню. Не є виключенням і Україна, зокрема, за даними Східноєвропейського центру моніторингу лісових пожеж, в останні роки щорічна площа пожеж в лісовому фонді України становить понад 10 тис. га.

Разом з тим, відсутність затверджених стратегічних документів з розвитку лісового сектору унеможливує 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.

Проблеми глобального характеру

Стрімка зміна клімату на планеті, що призводить до кардинального підвищення температури повітря (зокрема, Україна є лідером серед європейських країн), обміління водойм (зменшення води у водосховищах, призначених для гасіння лісових пожеж), всихання деревостану, підвищення рівня небезпечних речовин у повітрі при лісових пожежах та їх «міграція» на значні території (особливо небезпечними у контексті зазначеного є пожежі у лісовим масивах на радіаційно-забруднених землях транскордонного характеру).

Проблеми національного характеру

обмежене фінансування заходів з охорони лісів, у тому числі, від пожеж (зокрема, у Держбюджеті України видатки для лісового фонду, що знаходиться у віданні Держлісагентства (близько 73% лісового фонду країни) мінімізовані або відсутні, в залежності від року);

підвищення середньорічної температури повітря (зокрема, Україна є лідером серед європейських країн),

стійка тенденція до швидкого переходу лісових пожеж у великі за площею (якщо кількість лісових пожеж в останні декілька років збільшується в рази, то площа – у десятки), що впливає, насамперед, на процес їх гасіння та зумовлює його значну тривалість;

відсутність управлінської (відомчої) сталості, і як наслідок, відсутність єдиновекторної стратегії як розвитку лісового сектору загалом, так і найбільш актуального напрямку – забезпечення пожежної безпеки в лісах;

відсутність професійної підготовки фахівців з напрямку гасіння лісових пожеж (з 12 тисяч працівників лісових пожежних станцій в Україні жоден не має відповідної кваліфікації);

низький (неналежний) рівень обліку кількості та масштабів лісових пожеж, а відтак, і формування стратегії щодо їх попередження;

значна частка хвойних порід у структурі деревного фонду України (зокрема, відсоток хвойних лісів в Україні становить близько 40 від загальної площі лісів, з яких 30 – це сосни; саме така структура деревостанів та й переважно їх штучне походження є визначальними факторами ризику виникнення лісових пожеж);

тривалі бойові дії та значна площа радіоактивно забруднених лісів на території нашої держави;

недосконала нормативна база у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах та низький рівень юридичної відповідальності за відповідні правопорушення;

незавершена реформа децентралізації, що впливає на низький рівень формування добровільних пожежних підрозділів;

низький рівень забезпечення пожежної безпеки в лісах комунальної власності та позазахисних лісосмугах;

одночасна наявність протилежних завдань у центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у лісовій сфері (лісогосподарські, охоронні та контролюючі);

застаріла технічна база протипожежних підрозділів та відсутність досвіду й вмінь гасіння масштабних за площею лісових пожеж;

неналежний рівень міждержавної, транскордонної співпраці у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах загалом та радіаційно забруднених зокрема;

низький рівень екологічної свідомості населення, що зумовлює, зокрема, значну кількість сільгоспалів, що за деякими дослідженнями була в Україні найвищою у 2019 р. серед європейських країн;

неналежний рівень міжвідомчої взаємодії, як в межах державних органів, так і з громадськими та самоврядними структурами, щодо підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки в лісах.

Напрямки удосконалення забезпечення пожежної безпеки в лісах України

I. Управлінський (стратегічний)

формування комплексного, багаторівневого характеру системи забезпечення пожежної безпеки в лісах, представленого: 1) на загальнодержавному рівні – необхідністю розробки 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 КМУ; 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 взаємодії між суміжними лісокористувачами та підрозділами ДСНС при ліквідації лісових пожеж; про створення добровільних пожежних дружин та низкою інших;

формування єдиного міжвідомчо узгодженого розуміння 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 сільгоспугіддях; 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; розробці

гармонізованих з міжнародними та європейськими стандартами механізмів забезпечення пожежної безпеки в лісах;

розробка національної політики «управління в природних ландшафтах» на основі цілісного підходу, за допомогою інтегрованої та узгодженої системи в рамках уніфікованого міжвідомчого плану (з одночасним вирішенням проблеми запобігання та гасіння лісових пожеж, а також відновлення згорівших територій з метою мінімізації соціальної напруги і забезпечення екологічної та економічної стійкості) із залученням широкої громадськості, підрозділів добровільної пожежної охорони та органів місцевого самоврядування, ґрунтуючись на відповідних засадах міжнародного апробованого досвіду;

передбачення в державному та територіальних бюджетах достатнього рівня фінансування на заходи із забезпечення пожежної безпеки в лісових масивах;

ефективне реформування системи ДСНС та повноцінне впровадження реформи децентралізації, які є стимулами для формування добровільних пожежних підрозділів, їх фінансування, створення належної матеріально-технічної бази та власної системи стимулів й заохочення такої роботи у власній громаді;

підвищення готовності протипожежних служб, формування та фінансова й іншого роду підтримка і заохочення діяльності добровільних пожежних дружин;

осучаснення системи оцінки пожежної небезпеки;

забезпечення проведення фахової підготовки лісових пожежних і кваліфікованих керівників гасіння великих лісових пожеж, зважаючи на сучасні виклики;

аналіз можливості запровадження механізму обов'язкового страхування відповідальності власників (землекористувачів) за сільгосппали, які призводять до лісових пожеж.

II. Правовий

розробка та прийняття низки нормативно-правових актів з метою удосконалення 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 Держлісагентства (Міндовкілля) та ДСНС (МВС) України щодо затвердження Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Держлісагентства України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МВС України під час гасіння

лісових пожеж, який би відповідав сучасній системі профільних ЦОВВ та враховував специфіку їх взаємодії при ліквідації лісових пожеж; 3) на виконання ч. 1 ст. 61 Кодексу цивільного захисту України, Постанови КМУ «Про затвердження переліку суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона», Положення про пожежно-рятувальні підрозділи (відомчу пожежну охорону) Держлісагентства на рівні наказу профільного міністерства на основі Типового положення про відомчу пожежну охорону, затвердженого Постановою КМУ від 9 січня 2014 р. № 5; 4) на рівні МВС 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 (Держлісагентства) Положення про громадського лісового інспектора, аналогічного існуючому Наказу Держкомлісгоспу України «Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів» та Наказу Мінікоресурсів 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 ЦОВВ зі спеціальним статусом із підпорядкуванням безпосередньо КМУ під назвою «Державна природоохоронна інспекція України», оскільки основна функція інспекцій полягає саме у здійсненні контрольно-наглядових функцій, а служб – у наданні адміністративних послуг;

розробка й прийняття Статуту дій при виникненні лісової пожежі пожежних підрозділів Держлісагентства, затвердженого наказом Держлісагентства України та погодженого з ДСНС (МВС) 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 Держлісагентства 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;

внесення змін до системи чинного вітчизняного законодавства, спрямованих на посилення забезпечення пожежної безпеки в лісах України, зокрема: Закону України «Про національну безпеку України»; Постанови КМУ «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 ДСНС; Статуту дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під час гасіння пожеж; Інструкції про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Держлісагентства України і пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МВС України під час гасіння лісових пожеж; КУпАП та КК України;

внесення змін до вітчизняного законодавства щодо посилення та удосконалення відповідальності за порушення правил пожежної безпеки в лісах, окремі з яких полягають у наступному: 1) підвищенні розміру штрафу за правопорушення, передбачені статтями 77, 77-1, 175, 183, 188⁸ КУпАП; ч. 1 ст. 245, 270 ККУ; 2) конкретизації «значної площі», передбаченої ч. 2 ст. 77 КУпАП, що зумовлено необхідністю розмежування адміністративної відповідальності з кримінальною, визначеною аналогічною статтею 245 КК; 3) вилученні з ч. 1 ст. 258 КУпАП, зокрема, статті 77, оскільки санкція саме цієї статті передбачає наразі більшу мінімальну міру стягнення ніж 3 неоподатковувані мінімуми доходів громадян; 4) ліквідації такого виду адміністративного стягнення як «попередження» зі ст. 175; 5) внесенні змін до п. 7-1 та 10 ч. 2 ст. 255 КУпАП 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 статтях 188⁸ та 188¹⁶ КУпАП, виключення статті 188¹⁶ КУпАП взагалі, а статті 188⁸ КУпАП – викладення у редакції, що є найбільш близькою до профільного законодавства; 7) застосуванні терміну «законні вимоги посадових осіб» у змісті та назві статті 188⁸ КУпАП замість: «приписи та постанови посадових осіб»; 8) зміні терміну «пожежна охорона», викладеній у ч. 1 ст. 183 КУпАП на «аварійно-рятувальні формування» задля приведення до відповідності з нормами чинного законодавства; 9) викладенні

назви статті 245 ККУ «Знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу» у наступній редакції: «Знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу вогнем чи іншим загально небезпечним способом».

III. Організаційний (тактичний)

забезпечення проведення усіх профілактичних та попереджувальних протипожежних заходів у лісових масивах, передбачених чинним законодавством та контролю за їх реалізацією;

забезпечення наявності мережі лісових доріг та водосховищ у вітчизняному лісовому фонді;

щорічне узгодження із представниками органів місцевого самоврядування, підрозділами добровільної пожежної охорони, ДСНС, керівниками та відповідальними особами організацій, долучених до Мобілізаційного плану гасіння лісових пожеж, порядку взаємодії, обміну інформацією щодо протипожежного стану лісових масивів, характеру зв'язку, відповідальних осіб, наявних ресурсів та протипожежних засобів тощо;

максимальне залучення представників територіальної громади як до розробки програми попередження лісових пожеж, формування Мобілізаційного плану взаємодії при їх гасінні, широкої агітаційної роботи, так і безпосередньо до формування добровільних протипожежних підрозділів та вироблення механізму їх заохочення, включаючи фінансові й моральні стимули;

щорічне проведення на початку весняного періоду штабних тренувальних навчань із залученням усіх зазначених у Мобілізаційного плану гасіння лісових пожеж осіб та організацій з метою відпрацювання порядку взаємодії на випадок великої пожежі;

впровадження сучасних інноваційних технологій у профілактичні протипожежні заходи та до гасіння лісових пожеж, зокрема, широке застосування безпілотних літальних апаратів та камер відеоспостереження;

затвердження порядку утримання та використання безпілотних літальних апаратів з метою оперативного виявлення пожеж;

створення режиму надійної роботи камер відеонагляду для виявлення лісових пожеж шляхом забезпечення наявності альтернативного джерела живлення;

передбачення уніфікації процесу передачі інформації від оператора відеокамери як до чергового, так і до вищого керівництва та місцевих органів влади;

закріплення алгоритму повідомлення населення про ризики та загрози при лісових пожежах на початковому етапі їх настання, якщо існує ймовірність переростання таких у масштабні.

IV. Інформаційно-роз'яснювальний

систематичне проведення широкої інформаційної роботи з населенням, спрямоване на підвищення екологічної та правової свідомості громадян, щодо наслідків лісових пожеж різного виду для екосистеми, засобів протидії таким пожежам та юридичної відповідальності за порушення відповідних норм законодавства.

З цією метою, важливим є проведення низки заходів, зокрема:

різного роду зібрань з населенням, в освітянських установах, щодо обговорення проблеми лісових пожеж, ризиків та можливих наслідків від них, наглядної демонстрації шкоди та загроз для життя й здоров'я населення, місцевої екосистеми та інфраструктури;

проведення роз'яснювальної роботи з населенням та місцевими агропідприємцями, що широко застосовують сільгосппали задля спалювання рослинних залишків, щодо незаконності такої діяльності та видів юридичної відповідальності, з наведенням статистики та прикладів шкоди для системи життєзабезпечення, використовуючи реальні фото та відео матеріали такої шкоди;

інформування про засоби протидії лісовим пожежам, що доступні місцевим жителям, правила поведінки при настанні лісових та інших природніх пожеж та способи повідомлення уповноважених суб'єктів щодо виявлених осередків вогнища з вказівкою номерів телефонів.

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

**до проекту Закону України «Про внесення змін до Лісового Кодексу України»
(щодо вдосконалення управління та правового регулювання у сфері лісових відносин, пов'язаного з екологічним пріоритетом державної політики у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища)**

1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту

Даний проект закону розроблений також з урахуванням та на виконання статті 1 Лісового кодексу України, яка визначає, що ліси України є її національним багатством і за своїм призначенням та місцезорозташуванням виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції, тобто переважно природоохоронні, а не сільськогосподарські функції.

Відповідно, на нашу думку, в нинішніх реаліях низького рівня лісистості нашої держави та інших негативних тенденцій сфери лісових відносин, діяльність центральних органів виконавчої влади у сфері управління лісовими ресурсами має координуватись Кабінетом Міністрів України саме через Міністра екології та природних ресурсів, як керівника центрального органу виконавчої влади, що є головним у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Необхідно також враховувати, що діяльність Держлісагенства тривалий час координувалася і спрямовувалася через Міністра екології та природних ресурсів, а у 2010 році на Мінагрополітики було покладено значну частину функцій, які дублюють функції Мінприроди у цій сфері.

Зокрема, відповідно до діючого законодавства Мінприроди затверджує нормативи використання лісових ресурсів, розрахункових лісосік (заготівлі деревини у порядку рубок головного користування), погоджує матеріали лісовпорядкування, затверджує ліміти використання мисливських тварин, норми їх відстрілу тощо. Через координацію Держекоінспекції Мінприроди здійснює державний контроль за додержанням вимог законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісових ресурсів, рослинного і тваринного світу. Виконання таких функцій потребує постійної співпраці із Держлісагенством та підприємствами, установами, організаціями, що належать до його сфери управління.

Окрім того, основні завдання Мінприроди та Держлісагентства є спільними не тільки в частині збереження, раціонального використання, відтворення і охорони лісів, як складової охорони навколишнього природного середовища, але й у сфері інших важливих завдань щодо відтворення та охорони земель, збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження і використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату, розвитку водного господарства і агролісомеліорації земель.

Прийняття даного законопроекту дозволить усунути дублювання функцій Мінприроди та Мінагрополітики, більш раціонально використовувати трудові ресурси, покращити рівень міжнародної співпраці завдяки більш раціональному і скоординованому використанню технічної та фінансової допомоги, усунути зайві бюрократичні перепони та, головне, забезпечити більш ефективне управління лісовими ресурсами країни за рахунок належної координації роботи центральних органів виконавчої влади у цій сфері саме з позиції відстоювання захисних та рекреаційних функцій щодо лісових ресурсів, а відтак і відстоювання державних інтересів у сфері лісових відносин на міжнародній арені.

Враховуючи екологічний пріоритет державної політики у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища у цілому, зважаючи на цілу низку підстав, зокрема: 1) використання у тексті Лісового кодексу у назвах центральних органів виконавчої влади насамперед терміну «у сфері лісових відносин» як такого, що влучніше та точніше відображає сферу суспільних відносин замість «у сфері лісового господарства»; 2) з метою уніфікації назви сфери суспільних відносин у нормативних актах у цілому та відстоювання пріоритету екологічної складової у сфері лісових відносин перед господарською; 3) відповідно ч. 2 ст. 1 ЛК України, ліси України є її національним багатством та виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні функції; 4) ліси є динамічними складними екосистемами, формування яких займає тривалий час; 5) положеннями Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р., тощо, вважаємо доцільним назву центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства замінити на «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин»; а, «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства» - на, відповідно, «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісових відносин».

Відповідно, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин пропонуємо визначити центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної

політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, а не міністерство (як це передбачено нині), яке спрямоване насамперед на досягнення економічного зиску.

З метою усунення дублювання контрольних-наглядових функцій між центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері лісових відносин (наразі - Держекоінспекція України) та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства (наразі - Держлісагентство України) та нівелювання конфлікту інтересів у середині одного органу, пропонуємо внести зміни до норм ЛК стосовно виключення норми щодо здійснення повноважень державного контролю за додержанням нормативно-правових актів щодо ведення лісового господарства саме центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства.

Зважаючи на фундаментальне значення принципів до організації та, відповідного відображення у нормативних актах, будь-якої суспільної діяльності та пріоритет у такій, що стосується саме лісового господарства, насамперед екологічної складової над економічними чинниками, пропонуємо доповнити Лісовий Кодекс статтею 34¹ під назвою «Принципи організації лісового господарства», до яких віднести:

- урахування основних засад державної екологічної політики України;
- розмежування природоохоронних і господарських функцій при пріоритетності екологічних і природоохоронних чинників перед економічними;
- збалансованого екологічного, економічного і соціального використання лісових ресурсів;
- гармонійного поєднання принципів державного регулювання та довгострокових інтересів держави з механізмами ринкових відносин на принципах сталого розвитку;
- державного забезпечення кожній людині необхідного доступу до інформації (даних) щодо стану охорони, відтворення й раціонального використання лісових ресурсів;
- постійного спрямування здійснення заходів щодо збереження й збільшення площ лісового покриття й продуктивності лісів.

Враховуючи екологічний пріоритет державної політики у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища, вважаємо за доцільне внести зміни до частини 1 ст. 64 Кодексу, додавши до неї екологічні, соціальні, культурні, господарські та інші чинники організації лісового господарства.

2. Цілі та завдання прийняття законопроекту

Прийняття законопроекту забезпечить: більш точну назву сфери діяльності, у якій мають безпосередні повноваження уповноважені центральні органи виконавчої влади, зважаючи на пріоритет екологічної складової перед економічними та задля усунення протиріч з нинішньою назвою центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства; усунення дублювання контрольно-наглядових функцій між центральними органами виконавчої влади та нівелювання конфлікту інтересів у середині одного органу; більш чітке відображення екологічної складової усієї сфери лісових відносин та спрямованість на захист та сталий розвиток лісового фонду організації лісового господарства через відображення їх у фундаментальних категоріях в правових нормах; та у цілому, - реформування системи управління у сфері охорони довкілля в частині реалізації державної політики у сфері лісового та мисливського господарства шляхом встановлення, що діяльність Державного агентства лісових ресурсів України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України.

3. Загальна характеристика і основні положення законопроекту

Проектом Закону передбачено внесення змін:

у тексті Кодексу:

заміна терміну «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства – на «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісових ресурсів» та, відповідно, «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства» - на «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісових ресурсів»;

викладення статті 28 Кодексу у новій редакції:

Повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин

Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, який:

1) визначає пріоритетні напрями та стратегію розвитку у сфері лісових відносин;

2) забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин;

3) здійснює державне управління, регулювання у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів як складової частини заходів з охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів;

4) розробляє та організовує виконання державних цільових, галузевих та інших програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

5) координує здійснення органами виконавчої влади заходів з охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

6) забезпечує нормативно-правове регулювання з ведення лісового господарства;

7) затверджує в установленому порядку нормативи використання лісових ресурсів;

8) організовує проведення екологічної експертизи щодо впливу промислових та інших об'єктів, хімічних речовин на ліси, затверджує переліки пестицидів, дозволених для застосування в лісах, установлює регламенти їх застосування;

9) вирішує інші питання, визначені законами України та покладені на нього актами Президента України.

вилучення статті 29 Кодексу;

у ст. 28¹ Кодексу вилучення пункту 2: «здійснює державний контроль за додержанням нормативно-правових актів щодо ведення лісового господарства» задля усунення дублювання контрольних функцій між центральними органами виконавчої влади та нівелювання конфлікту інтересів у середині одного органу;

доповнення Кодексу статтею 34¹ під назвою «Принципи організації лісового господарства», до яких віднесено наступні:

урахування основних засад державної екологічної політики України;

розмежування природоохоронних і господарських функцій при пріоритетності екологічних і природоохоронних чинників перед економічними;

збалансованого екологічного, економічного і соціального використання лісових ресурсів;

гармонійного поєднання принципів державного регулювання та довгострокових інтересів держави з механізмами ринкових відносин на принципах сталого розвитку;

державного забезпечення кожній людині необхідного доступу до інформації (даних) щодо стану охорони, відтворення й раціонального використання лісових ресурсів;

постійного спрямування здійснення заходів щодо збереження й збільшення площ лісового покриття й продуктивності лісів;

доповнення частини 1 ст. 64 Кодексу та викладення її у наступній редакції: «підприємства, установи, організації і громадяни здійснюють ведення лісового господарства з урахуванням *екологічного, соціального, культурного, господарського та іншого* призначення лісів, природних умов і зобов'язані:».

4. Стан нормативно-правової бази у цій сфері правового регулювання

Нормативно-правовими актами у цій сфері правового регулювання є: Конституція України

Лісовий Кодекс України.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»

Закон України «Про мисливське господарство та полювання»

Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України;

Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

У разі прийняття законопроекту реалізація його положень не матиме впливу на державний чи місцевий бюджети.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття законопроекту

Прийняття зазначеного законопроекту матиме позитивний ефект у сфері оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, та забезпечить ефективне реформування та діяльність у сфері управління охороною навколишнім природним середовищем загалом, так і лісовими ресурсами зокрема.

ЗАКОН УКРАЇНИ

**Про внесення змін до Лісового Кодексу України (щодо вдосконалення управління та правового регулювання у сфері лісових відносин, пов'язаного з екологічним пріоритетом державної політики у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища)
(станом на 19.06.2019 р.)**

Верховна Рада України постановляє:

I. Внести до Лісового Кодексу України ((Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, № 17, ст.99) наступні зміни:

1. У тексті Кодексу:

слова *«центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства»* в усіх відмінках замінити словами *«центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин»* у відповідному відмінку;

слова *«центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства»* в усіх відмінках замінити словами *«центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісових відносин»* у відповідному відмінку.

2. Статтю 28 Кодексу викласти у наступній редакції:

Повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин.

Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, який:

1) визначає пріоритетні напрями та стратегію розвитку у сфері лісових відносин;

2) забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин;

3) здійснює державне управління, регулювання у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів як складової частини заходів з охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів;

4) розробляє та організовує виконання державних цільових, галузевих та інших програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

5) координує здійснення органами виконавчої влади заходів з охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

6) забезпечує нормативно-правове регулювання з ведення лісового господарства;

7) затверджує в установленому порядку нормативи використання лісових ресурсів;

8) організовує проведення екологічної експертизи щодо впливу промислових та інших об'єктів, хімічних речовин на ліси, затверджує переліки пестицидів, дозволених для застосування в лісах, установлює регламенти їх застосування;

9) вирішує інші питання, визначені законами України та покладені на нього актами Президента України.

3. У ст. 28¹ Кодексу:

пункт 2: «здійснює державний контроль за додержанням нормативно-правових актів щодо ведення лісового господарства» *вилучити*

4. Вилучити ст. 29 Кодексу

5. Назву глави 4 Кодексу:

«Основні завдання і зміст організації лісового господарства»

викласти у наступній редакції:

«Основні завдання, принципи і зміст організації лісового господарства»

6. Доповнити Кодекс ст. 34¹ під назвою «Принципи організації лісового господарства» у такій редакції:

«Організація лісового господарства здійснюється за принципами:

урахування основних засад державної екологічної політики України;

розмежування природоохоронних і господарських функцій при пріоритетності екологічних і природоохоронних чинників перед економічними;

збалансованого екологічного, економічного і соціального використання лісових ресурсів;

гармонійного поєднання принципів державного регулювання та довгострокових інтересів держави з механізмами ринкових відносин на принципах сталого розвитку;

державного забезпечення кожній людині необхідного доступу до інформації (даних) щодо стану охорони, відтворення й раціонального використання лісових ресурсів;

постійного спрямування здійснення заходів щодо збереження й збільшення площ лісового покриву й продуктивності лісів».

7. Частину 1 ст. 64 Кодексу:

«Підприємства, установи, організації і громадяни здійснюють ведення лісового господарства з урахуванням господарського призначення лісів, природних умов і зобов'язані:»

викласти у наступній редакції:

«Підприємства, установи, організації і громадяни здійснюють ведення лісового господарства з урахуванням екологічного, соціального, культурного, господарського та іншого призначення лісів, природних умов і зобов'язані:»

II. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.
2. Кабінету Міністрів України протягом одного місяця з дня опублікування цього Закону:
 - 1) привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;
 - 2) забезпечити перегляд і приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ

**до проекту Закону України «Про внесення змін до Лісового Кодексу України»
(щодо вдосконалення управління та правового регулювання у сфері лісових відносин, пов'язаного з екологічним пріоритетом державної політики у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища)**

Лісовий Кодекс України	
<p>Стаття 17. Постійне користування лісами</p> <p>У постійне користування ліси на землях державної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку надаються спеціалізованим державним лісогосподарським підприємствам, іншим державним підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи.</p> <p>У постійне користування ліси на землях комунальної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку надаються спеціалізованим комунальним лісогосподарським підприємствам, іншим комунальним підприємствам, установам та організаціям, у яких створені спеціалізовані лісогосподарські підрозділи.</p> <p>Ліси надаються в постійне користування на підставі рішення органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, прийнятого в межах їх повноважень за погодженням з органами виконавчої влади з питань лісового господарства та з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, центрального органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища. У разі прийняття рішення про надання лісів у постійне користування обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями таке рішення погоджується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Прийняття рішень Кабінетом Міністрів України не потребує погоджень з іншими органами.</p> <p>Право постійного користування лісами посвідчується державним актом на право постійного користування земельною ділянкою.</p>	<p>Стаття 17. Постійне користування лісами</p> <p>У постійне користування ліси на землях державної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку надаються спеціалізованим державним лісогосподарським підприємствам, іншим державним підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи.</p> <p>У постійне користування ліси на землях комунальної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку надаються спеціалізованим комунальним лісогосподарським підприємствам, іншим комунальним підприємствам, установам та організаціям, у яких створені спеціалізовані лісогосподарські підрозділи.</p> <p>Ліси надаються в постійне користування на підставі рішення органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, прийнятого в межах їх повноважень за погодженням з органами виконавчої влади з питань лісового господарства та з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, центрального органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісових відносин, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища. У разі прийняття рішення про надання лісів у постійне користування обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями таке рішення погоджується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Прийняття рішень Кабінетом Міністрів України не потребує погоджень з іншими органами.</p> <p>Право постійного користування лісами посвідчується державним актом на право постійного користування земельною ділянкою.</p>

Стаття 18. Тимчасове користування лісами

Об'єктом тимчасового користування можуть бути всі ліси, що перебувають у державній, комунальній або приватній власності.

Тимчасове користування лісами може бути: довгостроковим - терміном від одного до п'ятдесяти років і короткостроковим - терміном до одного року.

Довгострокове тимчасове користування лісами - засноване на договорі строкове платне використання лісових ділянок, які виділяються для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт.

Довгострокове тимчасове користування лісами державної та комунальної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок у постійних користувачів лісами на підставі рішення відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийнятого в межах їх повноважень за погодженням з постійними користувачами лісами та органом виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, **центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства.**

Довгострокове тимчасове користування лісами приватної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок шляхом укладення між власником лісів та тимчасовим лісокористувачем договору, який підлягає реєстрації в органі виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, **центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства.**

Короткострокове тимчасове користування лісами для заготівлі другорядних лісових матеріалів, побічних лісових користувань та інших потреб, передбачених цим Кодексом, здійснюється без вилучення земельних ділянок у власника лісів, постійного лісокористувача на підставі спеціального дозволу, що видається власником лісів, постійним лісокористувачем підприємствам, установам, організаціям, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, іноземним юридичним особам.

Суб'єктами правовідносин тимчасового користування лісами є:

власники лісів або уповноважені ними особи;
підприємства, установи, організації,

Стаття 18. Тимчасове користування лісами

Об'єктом тимчасового користування можуть бути всі ліси, що перебувають у державній, комунальній або приватній власності.

Тимчасове користування лісами може бути: довгостроковим - терміном від одного до п'ятдесяти років і короткостроковим - терміном до одного року.

Довгострокове тимчасове користування лісами - засноване на договорі строкове платне використання лісових ділянок, які виділяються для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт.

Довгострокове тимчасове користування лісами державної та комунальної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок у постійних користувачів лісами на підставі рішення відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийнятого в межах їх повноважень за погодженням з постійними користувачами лісами та органом виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, **центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісових відносин.**

Довгострокове тимчасове користування лісами приватної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок шляхом укладення між власником лісів та тимчасовим лісокористувачем договору, який підлягає реєстрації в органі виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, **центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісових відносин.**

Короткострокове тимчасове користування лісами для заготівлі другорядних лісових матеріалів, побічних лісових користувань та інших потреб, передбачених цим Кодексом, здійснюється без вилучення земельних ділянок у власника лісів, постійного лісокористувача на підставі спеціального дозволу, що видається власником лісів, постійним лісокористувачем підприємствам, установам, організаціям, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, іноземним юридичним особам.

Суб'єктами правовідносин тимчасового користування лісами є:

власники лісів або уповноважені ними особи;

громадяни України, іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи.

Тимчасовий лісокористувач не має права передавати лісові ділянки в тимчасове користування іншим особам.

Стаття 28. Повноваження *центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства*

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства:

1) визначає пріоритетні напрями та стратегію розвитку у сфері лісових відносин;

2) забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин;

3) розробляє та організовує виконання державних цільових, галузевих та інших програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

4) забезпечує нормативно-правове регулювання з ведення лісового господарства;

5) вирішує інші питання, визначені законами України та покладені на нього актами Президента України.

Стаття 28-1. Повноваження *центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства*

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства:

підприємства, установи, організації, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи.

Тимчасовий лісокористувач не має права передавати лісові ділянки в тимчасове користування іншим особам.

Стаття 28. Повноваження *центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин*

Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, який:

1) визначає пріоритетні напрями та стратегію розвитку у сфері лісових відносин;

2) забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин;

3) здійснює державне управління, регулювання у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів як складової частини заходів з охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів;

4) розробляє та організовує виконання державних цільових, галузевих та інших програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

5) координує здійснення органами виконавчої влади заходів з охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

6) забезпечує нормативно-правове регулювання з ведення лісового господарства;

7) затверджує в установленому порядку нормативи використання лісових ресурсів;

8) організовує проведення екологічної експертизи щодо впливу промислових та інших об'єктів, хімічних речовин на ліси, затверджує переліки пестицидів, дозволених для застосування в лісах, установлює регламенти їх застосування;

9) вирішує інші питання, визначені законами України та покладені на нього актами Президента України.

Стаття 28-1. Повноваження *центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісових відносин*

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісових

- 1) вносить пропозиції щодо формування державної політики;
- 2) здійснює державний контроль за додержанням нормативно-правових актів щодо ведення лісового господарства;
- 3) організовує ведення лісовпорядкування, обліку лісів, державного лісового кадастру та моніторингу лісів;
- 4) організовує ведення лісового господарства і раціональне використання лісових ресурсів;
- 5) забезпечує функціонування державної лісової охорони, координує діяльність лісової охорони інших постійних лісокористувачів і власників лісів;
- 6) координує здійснення заходів з охорони лісів від пожеж та захисту від шкідників і хвороб;
- 7) координує роботу з ведення лісового господарства підпорядкованими йому науково-дослідними установами;
- 8) бере участь у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації кадрів для лісового господарства;
- 9) видає ліцензії відповідно до закону;
- 10) вносить пропозиції щодо обмеження або тимчасового припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від їх підпорядкування та форми власності у разі порушення ними лісового законодавства;
- 11) приймає рішення про віднесення лісів до відповідної категорії;
- 11-1) погоджує документацію із землеустрою у випадках та порядку, визначених Земельним кодексом України та Законом України "Про землеустрій", щодо відповідності зазначеної документації лісовому законодавству;
- 12) здійснює міжнародне співробітництво з питань ведення лісового господарства;
- 13) вирішує інші питання, визначені законами України та покладені на нього актами Президента України.

Стаття 29.

Повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у сфері лісових відносин

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у сфері лісових відносин:

- 1) забезпечує формування державної політики у сфері охорони, захисту, використання та

відносин:

- 1) вносить пропозиції щодо формування державної політики;

відсутній

- 3) організовує ведення лісовпорядкування, обліку лісів, державного лісового кадастру та моніторингу лісів;

- 4) організовує ведення лісового господарства і раціональне використання лісових ресурсів;

- 5) забезпечує функціонування державної лісової охорони, координує діяльність лісової охорони інших постійних лісокористувачів і власників лісів;

- 6) координує здійснення заходів з охорони лісів від пожеж та захисту від шкідників і хвороб;

- 7) координує роботу з ведення лісового господарства підпорядкованими йому науково-дослідними установами;

- 8) бере участь у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації кадрів для лісового господарства;

- 9) видає ліцензії відповідно до закону;

- 10) вносить пропозиції щодо обмеження або тимчасового припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від їх підпорядкування та форми власності у разі порушення ними лісового законодавства;

- 11) приймає рішення про віднесення лісів до відповідної категорії;

- 11-1) погоджує документацію із землеустрою у випадках та порядку, визначених Земельним кодексом України та Законом України "Про землеустрій", щодо відповідності зазначеної документації лісовому законодавству;

- 12) здійснює міжнародне співробітництво з питань ведення лісового господарства;

- 13) вирішує інші питання, визначені законами України та покладені на нього актами Президента України.

відсутня

відтворення лісів як складової частини державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища;

2) здійснює державне управління, регулювання у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів як складової частини заходів з охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів;

4) координує здійснення органами виконавчої влади заходів з охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

5) бере участь у розробленні загальнодержавних, державних і регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

7) затверджує в установленому порядку нормативи використання лісових ресурсів;

8) погоджує нормативно-правові акти з ведення лісового господарства;

9) організовує проведення екологічної експертизи щодо впливу промислових та інших об'єктів, хімічних речовин на ліси, затверджує переліки пестицидів, дозволених для застосування в лісах, установлює регламенти їх застосування;

14) вирішує інші питання, визначені законами України та покладені на нього актами Президента України.

Глава 4

ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ І ЗМІСТ ОРГАНІЗАЦІЇ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА

відсутня

Глава 4

ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ, ПРИНЦИПИ І ЗМІСТ ОРГАНІЗАЦІЇ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА

Стаття 34¹. Принципи організації лісового господарства

Організація лісового господарства здійснюється за принципами:

урахування основних засад державної екологічної політики України;

розмежування природоохоронних і господарських функцій при пріоритетності екологічних і природоохоронних чинників перед економічними;

збалансованого екологічного, економічного і соціального використання лісових ресурсів;

гармонійного поєднання принципів державного регулювання та довгострокових інтересів держави з механізмами ринкових відносин на принципах сталого розвитку;

державного забезпечення кожній людині необхідного доступу до інформації (даних) щодо стану охорони, відтворення й раціонального використання лісових ресурсів;

постійного спрямування здійснення

<p>Стаття 64. Основні вимоги щодо ведення лісового господарства</p> <p><i>Підприємства, установи, організації і громадяни здійснюють ведення лісового господарства з урахуванням господарського та призначення лісів, природних умов і зобов'язані:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) забезпечувати посилення водоохоронних, захисних, кліматорегулюючих, санітарно-гігієнічних, оздоровчих та інших корисних властивостей лісів з метою поліпшення навколишнього природного середовища та охорони здоров'я людей; 2) забезпечувати безперервне, невиснажливе і раціональне використання лісових ресурсів для задоволення потреб виробництва і населення в деревині та іншій лісовій продукції; 3) здійснювати відтворення лісів; 4) забезпечувати підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісів і збереження біотичного та іншого природного різноманіття в лісах; 5) здійснювати охорону лісів від пожеж, захист від шкідників і хвороб, незаконних рубок та інших пошкоджень; 6) раціонально використовувати лісові ділянки. 	<p>заходів щодо збереження й збільшення площ лісового покриву й продуктивності лісів</p> <p>Стаття 64. Основні вимоги щодо ведення лісового господарства</p> <p>Підприємства, установи, організації і громадяни здійснюють ведення лісового господарства з урахуванням екологічного, соціального, культурного, господарського та іншого призначення лісів, природних умов і зобов'язані:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) забезпечувати посилення водоохоронних, захисних, кліматорегулюючих, санітарно-гігієнічних, оздоровчих та інших корисних властивостей лісів з метою поліпшення навколишнього природного середовища та охорони здоров'я людей; 2) забезпечувати безперервне, невиснажливе і раціональне використання лісових ресурсів для задоволення потреб виробництва і населення в деревині та іншій лісовій продукції; 3) здійснювати відтворення лісів; 4) забезпечувати підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісів і збереження біотичного та іншого природного різноманіття в лісах; 5) здійснювати охорону лісів від пожеж, захист від шкідників і хвороб, незаконних рубок та інших пошкоджень; 6) раціонально використовувати лісові ділянки.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ
до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів
щодо удосконалення забезпечення пожежної безпеки в лісах»

Зміст положення (норми) чинного акта законодавства станом на 05.03.2020 р.	Зміст відповідного положення (норми) проекту акта	Пояснення змін
Кодекс України про адміністративні правопорушення		
<p>Стаття 77. Порухення вимог пожежної безпеки в лісах</p> <p>Порухення вимог пожежної безпеки в лісах -</p> <p>тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'яти до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від п'ятнадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p> <p>Знищення або пошкодження лісу внаслідок необережного поводження з вогнем, а також порушення вимог пожежної безпеки в лісах, що призвело до виникнення лісової пожежі або поширення її на значній площі, -</p> <p>тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від п'ятнадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від тридцяти п'яти до шістдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян</p> <p><i>(Стаття 77 в редакції Закону № 81/96-ВР від 06.03.96; із змінами, внесеними згідно із Законом № 1829-VIII від 07.02.2017)</i></p>	<p>Стаття 77. Порухення вимог пожежної безпеки в лісах</p> <p>Порухення вимог пожежної безпеки в лісах -</p> <p>тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'ятдесяти до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від ста п'ятдесяти до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p> <p>Знищення або пошкодження лісу внаслідок необережного поводження з вогнем, а також порушення вимог пожежної безпеки в лісах, що призвело до виникнення лісової пожежі або поширення її на території, загальною площею до 1 га, -</p> <p>тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від ста п'ятдесяти до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від триста п'ятдесяти до шістсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p> <p>.</p>	<p>Конкретизація «значної площі», передбаченої ч. 2 статті 77 КУпАП зумовлена необхідністю розмежування адміністративної відповідальності з кримінальною, передбаченою аналогічною статтею 245 КК.</p> <p>Окрім того, пропонуємо в 10 разів збільшити адміністративну відповідальність за порушення вимог пожежної безпеки в лісах, оскільки навіть прийнятий 05.02.2020 р. Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності за порушення пожежної безпеки в лісах)», який передбачає посилення відповідальності лише за порушення вимог статті 77 КУпАП, тільки в декілька разів підвищує розмір штрафу, що є недовим у якості превентивної та карної міри, яку, покликано реалізовувати чинне законодавство у тому числі*.</p>
<p>Стаття 77-1. Самовільне випалювання рослинності або її залишків</p>	<p>Стаття 77-1. Самовільне випалювання рослинності або її залишків</p>	<p>Пропонуємо підвищити розмір штрафу за правопорушення,</p>

* Проект ЗУ «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності за порушення пожежної безпеки в лісах)» № 1149 від 29.08.2019. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66435

<p>Випалювання стерні, луків, пасовищ, ділянок із степовою, водно-болотною та іншою природною рослинністю, рослинності або її залишків та опалого листя на землях сільськогосподарського призначення, у смугах відводу автомобільних доріг і залізниць, у парках, інших зелених насадженнях та газонів у населених пунктах без дозволу органів державного контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища або з порушенням умов такого дозволу, а так само невжиття особою, яка одержала дозвіл на випалювання зазначеної рослинності або її залишків та опалого листя, заходів щодо своєчасного їх гасіння -</p> <p>тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від п'ятдесяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p> <p>Ті самі дії, вчинені в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, -</p> <p>тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від сімдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p> <p><i>(Стаття 77-1 в редакції Закону № 1708-VI від 05.11.2009)</i></p>	<p>Випалювання стерні, луків, пасовищ, ділянок із степовою, водно-болотною та іншою природною рослинністю, рослинності або її залишків та опалого листя на землях сільськогосподарського призначення, у смугах відводу автомобільних доріг і залізниць, у парках, інших зелених насадженнях та газонів у населених пунктах на території, загальною площею до 1 га, без дотримання правил, встановлених центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища -</p> <p>тягне за собою накладення штрафу на громадян від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від п'ятисот до семисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p> <p>Ті самі дії, вчинені в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, -</p> <p>тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від семисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p>	<p>передбачені статтею 77-1 КУпАП задля приведення до паритетності з розмірами штрафних санкцій за споріднені правопорушення, запропоновані у розрізі даного законопроекту, зокрема, і щодо статті 77 КУпАП.</p> <p>Конкретизація частини першої статті 77-1 КУпАП зумовлена необхідністю приведення назви органу, у тій формі, як це зазвичай використовується у законодавстві, до чинних наразі норм закону, зокрема Законів України: «Про Рослинний світ», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про охорону навколишнього природного середовища», Лісовий кодекс України.</p>
<p>Стаття 175. Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки</p> <p>Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, а також використання пожежної техніки та засобів пожежогасіння не за призначенням –</p>	<p>Стаття 175. Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки</p> <p>Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, а також використання пожежної техніки та засобів пожежогасіння не за призначенням –</p>	<p>Встановлений наразі розмір штрафу, (максимальний зокрема становить 170 грн.) не відповідає сучасним вимогам та не несе жодної превентивної функції через його низький розмір. Відтак, керівникам установ часто простіше сплатити його максимальний розмір аніж</p>

<p>тягне за собою попередження або накладення штрафу на громадян від 0,5 до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від двох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p> <p>(Стаття 175 в редакції Закону № 1155-IV від 11.09.2003 р.)</p>	<p>тягне за собою накладення штрафу на громадян від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від трьохста до семисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».</p>	<p>забезпечувати сучасний рівень пожежної безпеки, витрачаючи при цьому немалі кошти.</p> <p>До того ж, останні зміни до статті <i>внесені згідно із Законом України № 1155 від 11.09.2003 р.</i>, тобто розмір штрафу не переглядався близько 17 років взагалі.</p> <p>Пропонується ліквідація такого виду адміністративного стягнення як «попередження» зі статті 175 КУпАП</p>
<p>Стаття 183. Завідомо неправдивий виклик спеціальних служб</p> <p>Завідомо неправдивий виклик пожежної охорони, поліції, швидкої медичної допомоги або аварійних служб –</p> <p>тягне за собою накладення штрафу від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p> <p>(Стаття 175 в редакції Закону № 55/97-ВР від 07.02.97 р.)</p>	<p>Стаття 183. Завідомо неправдивий виклик спеціальних служб</p> <p>Завідомо неправдивий виклик аварійно-рятувального формування, поліції чи швидкої медичної допомоги –</p> <p>тягне за собою накладення штрафу від трьохсот до семисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p>	<p>Пропонується термін «пожежна охорона», викладений у ч. 1 ст. 183 КУпАП змінити на «аварійно-рятувальні формування» задля приведення до відповідності з нормами чинного законодавства, оскільки у профільному законі, зокрема, у п. 34 ч. 1 ст. 1 Кодексу цивільного захисту України «пожежна охорона» визначена як вид діяльності, а саме: «вид діяльності, який полягає в запобіганні виникненню пожеж і захисті життя та здоров'я населення, матеріальних цінностей, навколишнього природного середовища від впливу небезпечних чинників пожежі».</p> <p>Таким чином, запропонованою зміною визначення спеціальних служб приводяться у відповідність до Кодексу цивільного захисту України та передбачається підвищення розміру штрафу за вказане правопорушення, оскільки встановлений наразі розмір штрафу за правопорушення, передбачене ст. 183 КУпАП не відповідає сучасним вимогам та не несе жодної</p>

		<p>превентивної функції через його низький розмір.</p> <p>До того ж, розмір штрафу не переглядався близько 23 років взагалі, оскільки відповідні зміни до статті 183 КУпАП були внесені згідно із Законом України № 55 від 07.02.1997 р.</p>
<p>Стаття 188⁸. Невиконання приписів та постанов посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку</p> <p>Невиконання приписів та постанов посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку, або створення перешкод для їх діяльності –</p> <p>тягне за собою попередження або накладення штрафу на громадян від 0,5 до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від двох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p>	<p>Стаття 188⁸. Невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, пожежної та техногенної безпеки</p> <p>Невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, пожежної та техногенної безпеки, або створення перешкод для їх діяльності –</p> <p>тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'ятдесяти до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p>	<p>Статтями 188⁸ та 188¹⁶ КУпАП дублюється по суті один і той же орган, а відтак і відповідальність передбачена цими статтями. Тож з метою ліквідації такої юридичної колізії, пропонуємо статтю 188¹⁶ КУпАП виключити взагалі, а статтю 188⁸ – відповідно викласти у редакції, що найбільш близькою є до профільного законодавства та найбільш точно відображає роль та функції означеного ЦОВВ, яким наразі є ДСНС.</p> <p>Окрім того, пропонується посилити відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб ЦОВВ, який реалізує державну політику у сфері ЦЗ, захисту населення і територій від НС, пожежної та техногенної безпеки, яка наразі складає непристойно малу суму, що є незмінною з 2012 року.</p> <p>Застосування терміну «законні вимоги посадових осіб» замість: «приписи та постанови посадових осіб» обґрунтовано тим, що «законні вимоги посадових осіб» відповідно до вимог ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» і є приписами та іншими розпорядчими документами.</p>
<p>Стаття 188¹⁶. Невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань цивільного захисту, нагляду та контролю за станом захисту територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру</p> <p>Невиконання законних</p>	<p>ВИКЛЮЧИТИ</p>	

<p>вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань цивільного захисту, нагляду та контролю за станом захисту територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, щодо розроблення та реалізації заходів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, -</p> <p>тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p> <p>Те саме діяння, вчинене повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, -</p> <p>тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p>		
<p>Стаття 219. Виконавчі комітети (виконавчі органи) сільських, селищних, міських рад</p> <p>Виконавчі комітети (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, - виконавчі органи, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 92, 99 (якщо правопорушення вчинено громадянином), статтею 104, частинами першою, третьою та шостою статті 122 (в частині порушення правил зупинки, стоянки транспортних засобів у межах відповідного населеного пункту, зафіксованого в режимі фотозйомки (відеозапису), статтями 127-2, 141, 142, 152, частинами першою - п'ятою та восьмою статті 152-1, статтею 159,</p>	<p>Стаття 219. Виконавчі комітети (виконавчі органи) сільських, селищних, міських рад</p> <p>Виконавчі комітети (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, - виконавчі органи, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 65, 77, 77-1 (за порушення, яке вчиняється на землях комунальної власності, за межами населених пунктів щодо полезахисних лісових смуг, що розташовані на землях запасу та резерву, й ні за ким не закріплені), 92, 99 (якщо правопорушення вчинено громадянином), статтею 104, частинами першою, третьою та шостою статті 122 (в частині</p>	<p>У контексті оптимізації адміністративної юрисдикційної діяльності уповноважених державних органів у сфері лісових відносин, пропонуємо внести зміни до ст. 219 КУпАП з метою охорони полезахисних смуг від незаконних самовільних рубок за ч. 2 ст. 65 КУпАП «Незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка» (у нашій пропозиції – «Незаконна рубка, пошкодження і знищення дерев та іншої лісової рослинності»); ст. 77 «Порушення вимог пожежної безпеки в лісах» та ст. 77-1 КУпАП «Самовільне випалювання рослинності або її залишків», якими наділити повноваженнями щодо складання протоколів</p>

<p>статтею 175-1 (за порушення, вчинені у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), статтею 179, статтею 180 (крім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють), частиною четвертою статті 181, частиною першою статті 182, статтями 183, 197, 198 цього Кодексу.</p>	<p>порушення правил зупинки, стоянки транспортних засобів у межах відповідного населеного пункту, зафіксованого в режимі фотозйомки (відеозапису), статтями 127-2, 141, 142, 152, частинами першою - п'ятою та восьмою статті 152-1, статтею 159, статтею 175-1 (за порушення, вчинені у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), статтею 179, статтею 180 (крім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють), частиною четвертою статті 181, частиною першою статті 182, статтями 183, 197, 198 цього Кодексу.</p>	<p>та можливістю розгляду цих справ виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад та уповноважених ними посадових осіб (за порушення, що вчиняються на землях комунальної власності, за межами населених пунктів щодо полезахисних лісових смуг, розташованих на землях запасу та резерву, і не закріплених за жодним із власників чи землекористувачів).</p>
<p>Стаття 223. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку</p> <p>Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку, розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, здійсненням суб'єктом господарювання господарської діяльності без декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки, невиконанням приписів та постанов посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і</p>	<p>Стаття 223. Центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, пожежної та техногенної безпеки</p> <p>Центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, пожежної та техногенної безпеки, розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, здійсненням суб'єктом господарювання господарської діяльності без декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки, невиконанням законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних</p>	<p>Уніфікація назви органу, викладеній, зокрема, у статтях: 188⁸, 233 та 255 КУпАП</p>

<p>техногенну безпеку (статті 120, 175, 175², 188⁸).</p> <p>Від імені центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право:</p>	<p>ситуацій, пожежної та техногенної безпеки (статті 120, 175, 175², 188⁸).</p> <p>Від імені центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, пожежної та техногенної безпеки, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право:</p>	
<p>Стаття 241. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства</p> <p>Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства розглядає справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 49, 63-70, 73, 75, 77, 188-5 цього Кодексу.</p>	<p>Стаття 241. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства</p> <p>Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства розглядає справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 49, 63-70, 73, 74, 75, 77, 77-1, 188-5 цього Кодексу.</p>	<p>Пропонуємо внести зміни до ст. 241 КУпАП, передбачивши серед переліку справ, розгляд яких віднесено до повноважень визначених на це працівників лісового господарства і правопорушення, передбачені ст. 74 «Знищення або пошкодження об'єктів лісової інфраструктури та майна лісокористувачів і власників лісів» та ст. 77-1 КУпАП «Самовільне випалювання рослинності або її залишків».</p>
<p>Стаття 255. Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення</p> <p>Ч. 1</p> <p>У справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в статтях 218 – 221 цього Кодексу, протоколи про правопорушення мають право складати:</p> <p>1) уповноважені на те посадові особи:</p> <p>органів державного нагляду у сфері пожежної і техногенної безпеки (статті 164, 183, 188¹⁶);</p>	<p>Стаття 255. Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення</p> <p>Ч. 1</p> <p>У справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в статтях 218 – 221 цього Кодексу, протоколи про правопорушення мають право складати:</p> <p>1) уповноважені на те посадові особи:</p> <p>центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту,</p>	<p>Унесеною зміною до п. 1. ч. 1 ст. 255 КУпАП пропонується змінити назви ЦОВВ та певного виду служби пожежної охорони, яка приводиться у відповідність до профільного, спеціального законодавства.</p> <p>Пропонуємо внести зміни до п. 4 ч. 2 ст. 255 КУпАП «Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення» додавши до переліку статей матеріального права, щодо яких <i>громадський лісовий інспектор</i> має право складати протоколи про</p>

<p>Ч. 2 У справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до відання органів, зазначених у статтях 222 – 244-20 цього Кодексу, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи цих органів. Крім того, протоколи про адміністративні правопорушення мають право складати:</p> <p>4) громадський лісовий інспектор (<u>статті 63, 64-70, 73, 76, 77</u>);</p> <p>7⁻¹) громадський інспектор сільського господарства (<u>статті 52 - 53⁻¹, 53⁻³, 53⁻⁴</u>);</p> <p>10) працівники відомчої, сільської пожежної охорони та члени добровільних пожежних дружин (команд), протипожежних об'єднань громадян (статті 120, 175, 188⁸);</p>	<p>захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, пожежної та техногенної безпеки (статті 164, 183, 188⁸);</p> <p>Ч. 2 У справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до відання органів, зазначених у статтях 222 – 244-20 цього Кодексу, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи цих органів. Крім того, протоколи про адміністративні правопорушення мають право складати:</p> <p>4) громадський лісовий інспектор (<u>статті 63, 64-70, 73, 76, 77, 77-1</u>);</p> <p>7⁻¹) громадський інспектор сільського господарства (<u>статті 52 - 53⁻¹, 53⁻³, 53⁻⁴; 77-1</u>);</p> <p>10) працівники відомчої, місцевої пожежної охорони та члени добровільних пожежних дружин (команд), протипожежних об'єднань громадян (статті 77, 77-1, 120, 175, 188⁸);</p>	<p>адміністративні правопорушення і статті 77-1 КУпАП: «Самовільне випалювання рослинності або її залишків», виклавши його наступним чином: «громадський лісовий інспектор (<u>статті 63, 64-70, 73, 76, 77, 77-1</u>)»;</p> <p>Пропонуємо внести зміни до п. 7-1 та 10 ч. 2 ст. 255 КУпАП з тим, щоб надати можливість громадським інспекторам сільського господарства та (п. 7-1 та 10 ч. 2 ст. 255 КУпАП відповідно ст. 77-1 КУпАП) та працівникам відомчої, місцевої пожежної охорони та членам добровільних пожежних дружин (команд), протипожежних об'єднань громадян (п. 7-1 та 10 ч. 2 ст. 255 КУпАП відповідно статей 77, 77-1 КУпАП) складати протоколи про адміністративне правопорушення щодо «порушень правил пожежної безпеки в лісах» та «самовільного випалювання рослинності або її залишків» відповідно.</p>
<p>Стаття 258. Випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається</p> <p>Протокол не складається в разі вчинення адміністративних правопорушень, передбачених статтями 70, 77, частиною третьою статті 85, статтею 153, якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, частиною першою статті 85, якщо розмір штрафу не перевищує семи</p>	<p>Стаття 258. Випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається</p> <p>Протокол не складається в разі вчинення адміністративних правопорушень, передбачених статтями 70 частиною третьою статті 85, статтею 153, якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, частиною першою статті 85, якщо розмір штрафу не перевищує семи</p>	<p>Пропонована зміна приводить ч. 1 ст. 258 КУпАП до відповідності зі статтею 77 КУпАП, в якій з 2017 р. мінімальна штрафна санкція є більшою ніж три неоподатковувані мінімуми доходи громадян.</p>

<p>неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, статтею 107 (у випадках вчинення правопорушень, перелічених в частині третій статті 238) частиною третьою статті 109, статтями 110, 115, частинами першою, третьою і п'ятою статті 116, частиною третьою статті 116², частинами першою і третьою статті 117 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення правопорушення), статтями 118, 119, статтями 134, 135, частинами першою, другою, третьою і п'ятою статті 185³, статтею 197 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження), статтею 198 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження), а також статтями 202-203¹, 204², 204⁴ (у випадках виявлення цих правопорушень у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України чи контрольних пунктах в'їзду-виїзду) цього Кодексу, якщо особа не оспорує допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається.</p>	<p>неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, статтею 107 (у випадках вчинення правопорушень, перелічених в частині третій статті 238) частиною третьою статті 109, статтями 110, 115, частинами першою, третьою і п'ятою статті 116, частиною третьою статті 116², частинами першою і третьою статті 117 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення правопорушення), статтями 118, 119, статтями 134, 135, частинами першою, другою, третьою і п'ятою статті 185³, статтею 197 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження), статтею 198 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження), а також статтями 202-203¹, 204², 204⁴ (у випадках виявлення цих правопорушень у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України чи контрольних пунктах в'їзду-виїзду) цього Кодексу, якщо особа не оспорує допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається.</p>	
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Кримінальний Кодекс України

<p>Стаття 245 ККУ. Знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу</p> <p>1. Знищення або пошкодження лісових масивів, зелених насаджень навколо населених пунктів, вздовж залізниць, а також стерні, сухих дикоростучих трав, рослинності або її залишків на землях сільськогосподарського призначення вогнем чи іншим загально небезпечним способом -</p>	<p>Стаття 245 ККУ. Знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу вогнем чи іншим загальнонебезпечним способом</p> <p>1. Знищення або пошкодження лісових масивів, зелених насаджень навколо населених пунктів, вздовж залізниць, а також стерні, сухих дикоростучих трав, рослинності або її залишків на землях сільськогосподарського призначення загальною площею</p>	<p>Назву статті 245 ККУ «Знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу» пропонуємо викласти у наступній редакції: «Знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу вогнем чи іншим загально небезпечним способом», з метою: 1) конкретизації самого способу знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу, оскільки у самому тілі статті йдеться про такі дії, здійсненні</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>караються штрафом від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк від двох до п'яти років, або позбавленням волі на той самий строк.</p> <p>2. Ті самі дії, якщо вони спричинили загибель людей, масову загибель тварин або інші тяжкі наслідки, - караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років.</p> <p><i>{Стаття 245 в редакції Закону № 1708-VI від 05.11.2009}</i></p>	<p>від 1 га, вогнем чи іншим загально небезпечним способом - караються штрафом від трьох тисяч до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк від двох до п'яти років, або позбавленням волі на той самий строк.</p> <p>2. Ті самі дії, якщо вони спричинили загибель людей, масову загибель тварин або інші тяжкі наслідки, - караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років.</p> <p>Примітка. У цій статті тяжкими наслідками вважаються такі наслідки, які у шістдесят і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян.</p>	<p>зокрема «вогнем чи іншим загально небезпечним способом»; 2) певного розмежування такого виду злочину від подібних, визначених зокрема статтями: 246 «Незаконна порубка або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу» та 247 ККУ «Порушення законодавства про захист рослин».</p> <p>Частину 1 ст. 245 ККУ пропонуємо викласти у наступній редакції: «Знищення або пошкодження лісових масивів, зелених насаджень навколо населених пунктів, вздовж залізниць, а також стерні, сухих дикоростучих трав, рослинності або її залишків на землях сільськогосподарського призначення, загальною площею від 1 га, вогнем чи іншим загально небезпечним способом...» з метою формування критеріїв для розмежування у питаннях визначення необхідності притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності.</p> <p>Штраф за злочин, передбачений ч. 1 ст. 245 ККУ, пропонуємо підвищити, оскільки сума такого визначена ще Законом України № 1708 від 05.11.2009 р. і задля співмірності з адміністративною відповідальністю за аналогічні правопорушення.</p> <p>Окрім того, задля уточнення міри відповідальності та з метою приведення до відповідності з аналогічними статтями КК, (зокрема, ст. 246 «Незаконна порубка або незаконне перевезення, зберігання, збут</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		лісу» та ст. 270 «Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки»), в «примітках» до яких наводиться градація «майнової шкоди», від величини якої і залежить міра покарання, пропонуємо відповідні зміни передбачити і у статті 245 КК, додавши до неї «Примітку» з конкретизацією «тяжких наслідків».
<p>Стаття 270 ККУ. Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки</p> <p>1. Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, якщо воно спричинило виникнення пожежі, якою заподіяно шкоду здоров'ю людей або майнову шкоду у великому розмірі, -</p> <p>карається штрафом від п'ятдесяти до ста двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років.</p> <p>2. Те саме діяння, якщо воно спричинило загибель людей, майнову шкоду в особливо великому розмірі або інші тяжкі наслідки, -</p> <p>карається позбавленням волі на строк від трьох до восьми років.</p> <p>Примітка. Майнова шкода вважається заподіяною у великих розмірах, якщо прямі збитки становлять суму, яка в триста і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, а в особливо великих розмірах - якщо прямі збитки становлять суму, яка в тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.</p>	<p>Стаття 270 ККУ. Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки</p> <p>1. Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, якщо воно спричинило виникнення пожежі, якою заподіяно шкоду здоров'ю людей або майнову шкоду у великому розмірі, -</p> <p>карається штрафом від трьох тисяч до п'яти тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років.</p> <p>2. Те саме діяння, якщо воно спричинило загибель людей, майнову шкоду в особливо великому розмірі або інші тяжкі наслідки, -</p> <p>карається позбавленням волі на строк від трьох до восьми років.</p> <p>Примітка. Майнова шкода вважається заподіяною у великих розмірах, якщо прямі збитки становлять суму, яка в триста і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, а в особливо великих розмірах - якщо прямі збитки становлять суму, яка в тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.</p>	<p>Зважаючи на те, що стаття 270 ККУ «Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки» є найбільш узагальненою у розрізі тематики нашого дослідження, <i>за якою щоправда передбачено саме кримінальну відповідальність</i>, не залежно від сфери, в якій порушуються зазначені вимоги, і зважаючи на те, що санкція статті не зазнала змін з моменту прийняття ККУ – а це майже 20 років, вважаємо, що відповідальність за порушення норм цієї статті має бути принаймні не меншою ніж по 245 статті ККУ. Відтак, пропонуємо її посилити.</p>

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор Національної
академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор
Станіслав ГУСАРЄВ
2020 р.

АКТ

**впровадження результатів дисертації доцента кафедри
адміністративного та фінансового права Національного університету
біоресурсів і природокористування України Гулак Олени Василівни на
тему: «Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового
забезпечення пожежної безпеки в лісах України» в освітній процес
Національної академії внутрішніх справ**

Комісія в складі: начальника відділу організації та координації освітнього процесу **Дубівки Ірини Володимирівни** (голова комісії), завідувача кафедри публічного управління та адміністрування, кандидата юридичних наук, доцента **Пастуха Ігоря Дмитровича**, завідувача кафедри поліцейського права, кандидата юридичних наук, доцента **Кулікова Володимира Анатолійовича** склала цей акт про те, що результати дисертації доцента кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України Гулак Олени Василівни на тему: «Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України» впроваджені в освітній процес академії, зокрема:

1. Матеріали дисертації застосовуються в освітньому процесі під час підготовки та проведення лекцій, семінарських і практичних занять для здобувачів вищої освіти з навчальних дисциплін «Адміністративне право і процес», «Публічне адміністрування», «Контрольна діяльність публічної адміністрації», «Порівняльне адміністративне право», «Адміністративна реформа в Україні», «Сучасні аспекти адміністративного права», «Державне управління», «Публічна служба».

2. Результати дисертаційного дослідження Гулак О.В. відображені в наукових статтях і матеріалах науково-практичних конференцій для здобувачів вищої освіти, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

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.

Гулак О.В. Організаційно-правові засоби протидії лісовим пожежам. *Вісник Запорізького Національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки*. 2013. № 2. С. 57-63.

Гулак О.В. Окремі аспекти державного управління у галузі вітчизняного лісокористування. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету: Серія «Право»*. 2013. Випуск 22. Ч. 1. Т. 2. С. 138-141.

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.

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

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

Гулак О.В. Щодо окремих аспектів нормативного регулювання забезпечення пожежної безпеки лісів в Україні. *Вісник Запорізького Національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки*. 2014. № 1. С. 73-77.

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. № 197. Ч. 1. С. 178-183.

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. № 197. Ч. 2. С. 208-214.

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

Гулак О.В. Уроки природного лиха: наслідки лісових пожеж поблизу Чорнобиля. *Електронне наукове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. 2015. № 5. С. 114-117.

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.

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.

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

Гулак О.В. Окремі аспекти правового регулювання забезпечення

екологічної безпеки в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету: Серія «Юридичні науки»*. 2016. Випуск 1. Т. 2. С. 136-139.

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

Гулак О.В. Причини виникнення лісових пожеж. *Електронне наукове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. 2017. № 4. С. 69-72.

Гулак Е.В. Отдельные аспекты реализации состояния пожарной безопасности лесов в Украине. *Международный научно-практический журнал «Закон и жизнь»*. 2013. № 8/2. С. 118-120.

Olena V. Gulac. Certain aspects of formation of the state forest strategy: international experience. *Princeton Journal of Scientific Review. Special issue. Post-Soviet View. Law*. October 2013. Number 4. P. 223-229.

Olena V. Gulac. Some questions of realization of control powers for forest conservation in Ukraine. *Princeton Journal of Scientific Review. Special issue. Post-Soviet View. Law*. December 2013. Number 5. P. 289-298.

Елена Гулак. Уроки трагедии: общественное измерение чернобыльской катастрофы. *Legea si viata*. Septembrie 2014. Number 9/2. С. 37-41.

Гулак О.В. Окремі організаційно-правові аспекти забезпечення пожежної безпеки в Україні. *International Scientific Journal*. 2015. № 5. С. 71-75.

Гулак Олена Василівна. До питання правового регулювання забезпечення екологічної безпеки в Україні. *International Scientific Journal*. 2016. № 2. С. 145-148.

Гулак О.В. Щодо питання загроз виникнення лісових пожеж на території ведення бойових дій в Україні. *International Scientific Journal*. 2015. № 6. С. 145-148.

Гулак Олена Василівна. Аналіз причин виникнення лісових пожеж поблизу ЧАЕС. *International Scientific Journal*. 2016. № 6. Т. 3. С. 149-152.

3. Зазначені праці підтвердили високий теоретичний і навчально-методичний рівень, практичну доступність і доцільність за результатами використання під час підготовки та проведення всіх видів занять.

Голова комісії

Ірина ДУБІВКА

Члени комісії:

Ігор ПАСТУХ

Володимир КУЛІКОВ



ДСНС УКРАЇНИ

ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ У М. КИЄВІ

вул. Володимирська, 13, м. Київ, 01601, тел. (044) 279-63-07, тел./факс (044) 272-53-22, факс (044) 272-65-41
kyiv.dsns.gov.ua СДРПОУ 38620155 E-mail: kyiv@dsns.gov.ua

29.02.2020 № 65/18/1229

На № _____ від _____

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Гулак Олени Василівни «Теоретико-методологічні засади адміністративно-
правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України»
на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Основні положення та висновки дисертаційного дослідження Гулак Олени Василівни на тему « Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», виконаного у Національному університеті біоресурсів і природокористування України, є актуальними та можуть бути використані, у разі впровадження їх на законодавчому рівні, Головним управлінням ДСНС України у м. Києві в практичній діяльності під час реалізації заходів спрямованих на забезпечення пожежної безпеки в лісах та лісопаркових зонах, посилення відповідної профілактичної роботи у зазначеній сфері.

Начальник

Андрій ВАТОЛІН

090470

Богдан Блажівський
+38 044 272 54 47

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор Національної
академії внутрішніх справ,

доктор юридичних наук,

професор

С.С. Чернявський

020



АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження доцента кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України Гулак Олени Василівни на тему: «Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України» у науково-дослідну роботу Національної академії внутрішніх справ

Комісія у складі: начальника відділу докторантури та ад'юнктури, доктора юридичних наук, доцента, **Дрозда Олексія Юрійовича** (голова комісії), завідувача кафедри публічного управління та адміністрування, кандидата юридичних наук, доцента **Пастуха Ігоря Дмитровича**, завідувача кафедри поліцейського права, кандидата юридичних наук, доцента **Кулікова Володимира Анатолійовича** склали даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження Гулак Олени Василівни за темою: «Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук (спеціальність 12.00.07: адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі Національної академії внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань вдосконалення механізму взаємодії правоохоронних органів щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах України та спільної реалізації відповідної превентивної діяльності.

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності викладачів, докторантів та ад'юнктів Національної академії внутрішніх справ.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Гулак Олени Василівни за темою: «Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України» вважати впровадженими в науково-дослідну роботу Національної академії внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень з питань вдосконалення механізму


взаємодії правоохоронних органів щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах України та спільної реалізації відповідної превентивної діяльності.

Голова комісії:

 Олексій ДРОЗД

Члени комісії:

 Ігор ПАСТУХ

 Володимир КУЛІКОВ



ДЕРЖЛІСАГЕНТСТВО

Миколаївське обласне управління лісового та мисливського господарства

Державне підприємство «Володимирівське лісове господарство»

вул. Центральна, 108, с. Володимирівка, Казанківський р-н. Миколаївська обл., 56065,

тел./факс (05164)96-1-40, e-mail: volodymyrivske_lg@ukr.net

Код ЄДРПОУ 00152603

№ 128/1 від 13.06.2019 р. На № від

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження Гулак Олени Василівни «Адміністративно-правове регулювання пожежної безпеки лісів в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Акт складено про те, що основні положення та висновки дисертаційного дослідження Гулак Олени Василівни на тему «Адміністративно-правове регулювання пожежної безпеки лісів в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», виконаного у Національному університеті біоресурсів і природокористування України, використовуються у правозастосовній діяльності посадових осіб державної лісової охорони в процесі реалізації правових норм щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах, посилення відповідної профілактичної роботи, запобігання злочинам і адміністративним правопорушенням у зазначеній сфері.

Директор ДП «Володимирівське ЛГ»



В. В. Волинець



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-40-35, факс: (044) 255-41-70

№ 04-34/15-111280

"12" 06 2019 р.

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження

ГУЛАК О.В. у законотворчу діяльність

Комітетом Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення розглянуто результати дисертаційного дослідження ГУЛАК Олени Василівни на тему: «Адміністративно-правове регулювання пожежної безпеки лісів в Україні», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Комітет вважає, що представлені пропозиції, отримані на основі проведеного комплексного дисертаційного дослідження, мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичну значимість, є надзвичайно актуальними та можуть бути використані для вдосконалення законодавства з окремих питань соціального захисту та пенсійного забезпечення працівників Державної лісової охорони та Державної служби України з надзвичайних ситуацій, а також у питаннях розробки комплексу пільг для працівників добровільної пожежної охорони.

Перший заступник
голови Комітету

С.М.Каплін

84-55800



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правоохоронної діяльності

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-06

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження

У Комітеті Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності розглянуто результати дисертаційного дослідження кандидата юридичних наук Гулак Олени Василівни, на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право на тему: «Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України».

Подані до Комітету результати дисертаційного дослідження мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичну значимість, є науково обґрунтованими і будуть враховані Комітетом при подальшому вдосконаленні чинного законодавства про адміністративну відповідальність.

Голова Комітету

Д. Монастирський



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Монастирський Денис Анатолійович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000ACDE2E00E7788200
Дійсний до: 16.03.2022 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 04-27/12-2020/78181 від 17.02.2020



111401



МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

вул. Городецького, 13, м. Київ, 01001
Тел.: +380 44 278-37-23, факс: + 380 44 271-17-83
E-mail: themis@minjust.gov.ua
<http://www.minjust.gov.ua>
Код ЄДРПОУ 00015622

Гулак О.В.

вул. Драгоманова, 40-3,
кв. 60, м. Київ, 02068

№ _____

На № _____

Департаментом з питань правосуддя та національної безпеки Міністерства юстиції України розглянуто ваші листи від 09 та 15 серпня 2019 року та додані матеріали і список наукових праць за результатами дисертаційного дослідження на тему: «Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України», і повідомляється, що результати вказаного наукового дослідження будуть враховані Департаментом при розробці проектів законів та інших нормативно-правових актів.

**В.о. Директора
Департаменту з питань правосуддя
та національної безпеки**

І. М. Фесенко

235132

UB Міністерство юстиції України
162/28267-33-19/11.2.1 від 22.08.2019

зрк.1





Міністерство освіти і науки України
**НІЖИНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
 ІМЕНІ МИКОЛИ ГОГОЛЯ**

вул. Графська, 2, м. Ніжин, Чернігівська обл., 16602
 тел.: (04631) 7-19-67, факс: (04631) 2-53-09
 e-mail: ndu@ndu.edu.ua, код ЄДРПОУ 02125668

29. 08. 2019 № 01-16/802

На № _____ від _____

АКТ

**впровадження результатів дисертаційного дослідження
 Гулак Олени Василівни на тему «Теоретико-методологічні засади
 адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах
 України», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних
 наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове
 право; інформаційне право**

Основні результати наукового дослідження Гулак О.В. «Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України» використовуються у навчальному процесі Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя, зокрема, при підготовці навчально-методичних комплексів та викладанні дисциплін: «Адміністративне право»; «Адміністративна відповідальність»; «Правознавство».

Результати впровадження дисертаційного дослідження Гулак О.В. обговорено і затверджено на засіданні кафедри політології, права та філософії Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя (протокол № 1 від 29 серпня 2019 року).

Ректор університету



О.Г. Самойленко

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший заступник директора
Науково-дослідного інституту
публічного права
кандидат юридичних наук, доцент
І.М. Пекарьов
«27» жовтня 2016 р.

А К Т

впровадження результатів дисертацій здобувача наукового ступеня доктора юридичних наук Гулак Олени Василівни на тему «Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України» у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права

Комісія у складі: заступника директора з наукової роботи Науково-дослідного інституту публічного права, кандидата юридичних наук, доцента Сороки Л.В., завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, кандидата юридичних наук, старшого дослідника Куркової К.М., склала цей акт про те, що матеріали дисертації Гулак Олени Василівни на тему «Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України», (на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права як основа для подальших досліджень, присвячених адміністративно-правовому забезпеченню пожежної безпеки в лісах України і використовуються Інститутом в межах реалізації теми науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності наукових працівників наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

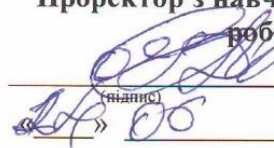
Результати дисертаційного дослідження Гулак Олени Василівни на тему «Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.


**Заступник директора
з наукової роботи
Науково-дослідного інституту
публічного права,
кандидат юридичних наук, доцент**

Л.В. Сорока

**Завідувач відділу
науково-правових експертиз та законопроектних робіт,
Науково-дослідного інституту публічного права
кандидат юридичних наук, старший дослідник**

К. М. Куркова

Погоджено
Проректор з навчальної і виховної роботи

 Кваша С.М.
 (Пізвище, ініціали)

Затверджую
Перший проректор

 Ібатулін І.І.
 (Пізвище, ініціали)

р. «14» 2019

А К Т

про впровадження/використання результатів докторської дисертаційної роботи

Окремі положення дисертації Гулак Олени Василівни на тему: «Адміністративно-правове регулювання пожежної безпеки лісів в Україні» використовувалися у науково-дослідній при виконанні науково-дослідних тем Національного університету біоресурсів і природокористування України «Механізм державної влади в правовій державі» (номер державної реєстрації 0115U006024) та «Правове регулювання охорони та відтворення лісів в Україні» (номер державної реєстрації 0113U003857).

Заступник декана юридичного факультету
з наукової роботи,
доктор юридичних наук, професор



В. В. Ладиченко

Погоджено
Проректор з навчальної і виховної роботи

 Кваша С.М.
 (Пізвище, ініціали)

Затверджую
Перший проректор

 Ібатулін І.І.
 (Пізвище, ініціали)
 « 14 » _____ р.
 М.П.

А К Т
про впровадження/використання результатів
докторської дисертаційної роботи
у навчальний процес

Основні положення дисертаційного дослідження Гулак Олени Василівни на тему «Адміністративно-правове регулювання пожежної безпеки лісів в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» впроваджені у навчальний процес підготовки здобувачів вищої освіти освітнього рівня «Бакалавр» спеціальності «Право» при викладанні навчальної дисципліни «Адміністративне право».

Декан юридичного факультету
кандидат юридичних наук, доцент



О. С. Яра