

Розділ 5. Публічне управління та адміністрування

УДК 355.588:347.132.15

DOI: 10.31732/2663-2209-2021-63-68-72

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

Борис О.П.¹, Борис А.О.²

¹ к.т.н., президент Міжнародної асоціації цивільного захисту України, м. Київ, Україна,
e-mail: boris7877@ukr.net, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1236-7785>

² науковий співробітник відділу заходів захисту, науково-дослідного центру з цивільного захисту, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, м. Київ, Україна,
e-mail: borus_a.o@ukr.net, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1351-6925>

SPECIFIC ISSUES OF STATE REGULATION OF CIVIL PROTECTION IN UKRAINE

Boris Oleksandr¹, Boris Anton²

¹ PhD (Technical), president of the International Civil Defense Association of Ukraine, Kyiv, Ukraine,
e-mail: boris7877@ukr.net, ORCID <https://orcid.org/0000-0003-1236-7785>

² researcher of the department of protection measures, research center for civil protection, Institute of Public Administration and Research in Civil Protection, Kyiv, Ukraine, e-mail: borus_a.o@ukr.net,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1351-6925>

Анотація. У статті розглянуті положення нормативно-правової бази, якою регламентуються державні механізми реагування на надзвичайні ситуації, пов'язані із ліквідацією пожеж у сферах лісового господарства та цивільного захисту, а також їх відповідність реальній практиці гасіння великомасштабних лісових пожеж, що сталися у 2020 році на територіях областей України. Проаналізовані роль, повноваження та рівні відповідальності компетентних органів виконавчої влади в контексті реалізації положень функціональних підсистем Єдиної державної системи цивільного захисту. Здійснено аналітичний огляд організації діяльності з пожежогасіння та оперативного управління силами реагування/цивільного захисту в умовах розвинутих лісових пожеж. На підставі узагальнення отриманих статистичних, інформаційних та аналітичних даних окреслені основні проблеми державного управління під час організації гасіння пожеж у лісах, що мають кваліфікаційні ознаки або кваліфікуються як надзвичайні ситуації регіонального/державного рівня природного характеру. Визначені ключові недоліки в організації діяльності, що обмежують застосування існуючих механізмів реагування на надзвичайні ситуації, пов'язані із ліквідацією лісових пожеж у частині управління в надзвичайних ситуаціях, координації дій між органами управління, взаємодії підрозділів реагування, управлінні силами та засобами під час реалізації тактик пожежогасіння. Обґрунтовано стратегічне значення центрального органу виконавчої влади у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки в системі реагування на великомасштабні лісові пожежі. З метою удосконалення організації діяльності з пожежогасіння у природних екосистемах виокремлено шляхи правового врегулювання положень існуючої нормативної бази та запропоновані заходи державного регулювання, спрямовані на перерозподіл повноважень, відповідальності і функцій компетентних органів виконавчої влади у сферах цивільного захисту та лісового господарства.

Ключові слова: державне регулювання, надзвичайна ситуація, ліквідація, гасіння, лісові пожежі.

Формули: 0; рис.: 0; табл.: 0, бібл.: 14

Annotation. The article examines the compliance of the provisions of the legal framework, which regulates governing state mechanisms of responding to emergencies related to the elimination of fires in forestry and civil defence, the actual practice of extinguishing large-scale forest fires that occurred in 2020 in the regions of Ukraine. The roles, powers and levels of responsibility of the competent executive authorities in the context of implementing the provisions of the functional subsystems of the Unified State Civil Protection System were analyzed and the analytical review of the organization's pursuits of firefighting and operational management was committed by the response forces/civil defence forces in the conditions of the developed forest fires. Based on the generalization of the obtained

statistical, informational and analytical data, the main problems of public administration in the organization of firefighting in forests, which have qualifications or are qualified as emergencies of regional/state level of the natural kind, were outlined. The key imperfections of the organization of activities that limit the application of existing emergency response mechanisms, which are related to the elimination of forest fires in terms of emergency management, coordination of actions between governing bodies, the interaction of response units, management of forces and means in implementing firefighting tactics were identified. The strategic position of the central executive body in the field of civil protection, technologic and fire safety in the system of response to large-scale forest fires was substantiated. To perfect the organization of firefighting pursuits in natural ecosystems, the ways of legal regulation of the existing regulatory framework were identified and the measures of state regulation for the redistribution of powers, responsibilities and functions of the competent executive authorities in the field of civil protection and forestry were proposed.

Key words: state regulation, emergency situation, liquidation, extinguishing, forest fires.

Formulas: 0; **fig.:** 0; **tabl.:** 0; **bibl.:** 14

Постановка проблеми. Огляд загальної практики ліквідації лісових пожеж в Україні (кваліфікованих як надзвичайні ситуації регіонального або державного рівня) відображає значні проблеми, що виникають під час реалізації державних механізмів реагування на надзвичайні ситуації (надалі – НС), пов'язані із гасанням великомасштабних лісових пожеж. Це зумовлює необхідність актуалізації наукових досліджень у сфері державного управління та необхідність обґрунтування заходів державного регулювання у сфері цивільного захисту шляхом впровадження нових організаційно-правових підходів, упорядкування повноважень державних органів виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемами державного механізму цивільного захисту (надалі – ЦЗ) наукове товариство визначає його часткову обмеженість під час реалізації заходів ЦЗ. Це відмічене у дослідженнях С.О. Андрєєва, Л.А. Жукової, М.М. Кулешова, О.О. Труша. Проблеми попередження, гасіння лісових пожеж неодноразово вивчалися Д.І. Савельєвим, В.І. Товарянським, А.Д. Кузиком. Найбільш наближеними до розв'язання питань організації діяльності у боротьбі з лісовими пожежами є наукові розробки С.В. Зібцева, у яких окреслена недосконалість механізму запобігання та реагування на надзвичайні ситуації, пов'язані з ліквідацією великомасштабних лісових пожеж та пропонуються відповідні заходи регулювання.

Формування цілей статті.

Визначення проблемних питань організаційної діяльності при здійсненні заходів реагування, пов'язаних із гасінням великомасштабних лісових пожеж в Україні з метою обґрунтування основних напрямів державного регулювання у сфері ЦЗ спрямованих на удосконалення механізмів державного управління під час ліквідації НС природнього характеру (лісових пожеж).

Викладення основного матеріалу дослідження. Відповідно до статистики пожеж, кількість згорянь на відкритих територіях в Україні має сталу тенденцію до збільшення. Лише у період 2019-2020 років поза межами населених пунктів сталося 61495 пожежа проти 54661 (+12,5 %), що становить близько 60 % від загальної кількості пожеж у державі [1]. При цьому в екосистемах у середньому щорічно виникає близько 1,5 тис. пожеж та знищується понад 5 тис. га лісонасаджень, а вагомою безпековою проблемою залишаються великомасштабні лісові пожежі [2, 3]. Так, загальна площа ландшафтних пожеж на територіях Житомирській, Луганській областей та у Чорнобильській зоні відчуження, що сталися протягом 2020 року, перевищила 200 тис. га. Їх катастрофічні наслідки були кваліфіковані як НС регіонального/державного рівня та призвели до знищення окремих населених пунктів й численних людських жертв.

Основоположним законодавчим актом у сфері захисту лісів є Лісовий кодекс України [4], яким охорона лісів від пожеж визначена одною з основних вимог щодо

ведення лісового господарства. Механізми організації діяльності, управління та реагування на лісові пожежі обумовлюють Правила пожежної безпеки в лісах України [5]. Визначеним нормативним актом встановлені основні нормативно-правові положення боротьби з пожежами в лісах.

Відповідно до [4, 5] загальне керівництво та координація дій під час ліквідації лісових пожеж покладена на Державне агентство лісових ресурсів України (надалі – Держлісагентство). Безпосередньо відповідальність за гасіння лісових пожеж – на лісгосподарські підприємства та їх керівників. При цьому пожежно-рятувальні підрозділи Державної служби України з надзвичайних ситуацій (надалі – ДСНС України) мають бути підпорядковані керівнику гасіння лісової пожежі, що крім [5] обумовлено Статутом дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби ЦЗ під час гасіння пожеж [6].

Однак визначений механізм державного регулювання у більшості випадків реалізуються лише під час гасіння незначних пожеж, що обумовлюється обмеженою спроможністю лісових пожежних станцій виконувати функції із ліквідації лісових пожеж. Зважаючи на недостатність сил та засобів підрозділів відомчої лісової охорони для ліквідації великомасштабної пожежі, існуюча система державного регулювання втрачає основні організаційні принципи. Держлісагентство, як функціональна підсистема охорони і захисту лісів Єдиної державної системи цивільного захисту (надалі – ЄДСЦЗ) [7, 8], у більшості випадків фактично не здійснює оперативне управління в НС регіонального або державного рівня.

Спираючись на досвід ліквідації великомасштабних лісових пожеж, що відбулися в 2020 році у лісах України [9], можна стверджувати, що система державного регулювання щодо боротьби з лісовими пожежами потребує удосконалення. Визначене підтверджує висновки дослідження з організації управління в НС [10]. Більше того, на

сьогодні, окремі положення законодавчих й нормативно-правових актів щодо реагування на НС не відповідають практичній діяльності сил ЦЗ та суспільному запиту на забезпечення сталого рівня безпеки населення [11], а деякі документи, пов'язані із ліквідацією лісових пожеж, застаріли і не відповідають вимогам сьогодення [5, 12, 13]. У реальних умовах ліквідації лісових пожеж механізм ЦЗ щодо реагування на НС реалізуються частково або ігнорується через невідповідність правових норм практиці дій. Як наслідок, на низькому рівні здійснюються організаційно-управлінські заходи під час ліквідації НС пов'язаних із гасінням великомасштабних лісових пожеж, загострюються проблеми підпорядкування та взаємодії органів управління [9].

Спираючись на детальний розгляд причин недосконалості державного регулювання можна зробити такий висновок: незважаючи на встановлені [4, 5, 6] правові норми щодо повноважень Держлісагентства під час гасіння пожеж у лісах, саме ДСНС України відіграє стратегічну роль у ліквідації великомасштабних лісових пожеж, кваліфікованих як НС регіонального або державного рівня. Такий особливий стан зумовлено значними резервами підпорядкованого особового складу і технічно-матеріальних ресурсів, а також високим рівнем організації діяльності, оперативного управління та координації дій між його компонентними структурами. Також вагомим є статус і повноваження ДСНС України, які регламентовані положеннями нормативно-правової бази у сфері ЦЗ [7, 8, 14].

З огляду на вищезазначене, можна стверджувати, що на сьогодні є необхідність врегулювання діючих нормативних положень з метою впровадження ефективних практик пожежогасіння в лісах. Основу таких заходів мають формувати чинний механізм реагування ЦЗ на НС [7] та правовий перерозподіл повноважень, відповідальності і функцій центральних

органів виконавчої влади (надалі – ЦОВВ) у сферах ЦЗ та лісового господарства [4, 5, 6, 8], а саме:

– ЦОВВ у сфері лісового господарства має нести відповідальність за запобігання (профілактику) виникнення пожеж в лісах та їх гасіння, що мають ознаки або кваліфіковані як НС об'єктового та місцевого рівня;

– ЦОВВ у сфері ЦЗ має отримати повноваження і нести відповідальність за ліквідацію НС природнього характеру (пов'язані із гасінням лісових пожеж) на регіональному та державному рівні.

Висновки. В Україні на законодавчому рівні існують дві системи реагування на пожежі в екосистемах – ДСНС України та Держлісагентство [4, 8]. При цьому слід зазначити, що, відповідно до існуючих нормативно-правових актів, відповідальність за гасіння лісових пожеж у тому числі й таких, що за своїми кваліфікаційними ознаками відповідають НС регіонального й державного рівня, покладається включно на Держлісагентство [5, 7]. Визначене, певною мірою, суперечить законодавчим положенням та повноваженням ДСНС України щодо безпосереднього керівництва ЄДСЦЗ та завдань функціональної підсистеми реагування на НС, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт ЄДСЦЗ [7, 8]. Відірваність нормативно-правових положень від існуючої практики пожежогасіння призводить до невідповідності чинних повноважень, підпорядкованості та відповідальності ЦОВВ за ліквідацію пожеж у лісах. Розв'язання проблем управління й організації пожежогасіння можливе завдяки встановленню чіткої моноцентричної системи реагування на НС, які пов'язані із гасінням лісових пожеж, шляхом розробки відповідних заходів державного регулювання у сферах лісового господарства, ЦЗ, техногенної та пожежної безпеки.

Література:

1. Аналітична довідка про пожежі та їх наслідки в Україні за 12 місяців 2020 року : Інститут державного управління та наукових

досліджень з цивільного захисту. URL : <https://idundcz.dsns.gov.ua/ua/Analitichni-materiali.html>.

2. Охорона лісу від пожеж : Державне агентство лісових ресурсів України. URL : http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=118927&cat_id=118926.

3. Зібцев С. В., Сошенський О. М., Гуменюк В. В., Корень В. А. Багаторічна динаміка лісових пожеж в Україні. *Ukrainian Journal of Wood Science*. 2019. С.27-40.

4. Лісовий кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, № 17, ст.99). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>

5. Правила пожежної безпеки в лісах України : Державний комітет лісового господарства. Наказ № 278 від 27.12.20040. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0328-05#Text>.

6. Статуту дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під час гасіння пожеж. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0802-18#n4>.

7. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text>.

8. Кодекс цивільного захисту: Відомості Верховної Ради (ВВР) від 2 жовтня 2012 р. № 34-35, ст.458

9. Борис О. П. Удосконалення механізмів ліквідації великомасштабних лісових пожеж. *Екологічні науки*. Випуск 3 (36), 2021 С 7-11

10. Борис О. П. Організація управління в надзвичайних ситуаціях: проблеми та шляхи вирішення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 6. С. 92-96.

11. Борис О. П. Державне управління цивільним захистом України: шлях до становлення і розвитку: монографія. Київ: ТОВ «Київська книжково-журнальна фабрика», 2019, 326 с.

12. 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: Наказ Державного комітету лісового господарства України та Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи № 89/132 від 12.03.2007 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0271-07#Text>

13. Про затвердження Інструкції про порядок обміну інформацією у сфері запобігання виникненню та реагування на надзвичайні ситуації між Державною службою України з надзвичайних ситуацій і Державним агентством лісових ресурсів України від 21.10.2014 № 1111/416. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1404-14#Text>

14. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>.

References:

1. Analytical reference on fires and their consequences in Ukraine for the period of 12 months of 2020 : Institute of Public Administration and Research in Civil Defense. Retrieved from : <https://idundcz.dsns.gov.ua/ua/Analitichni-materiali.html>.

2. Forest fire protection : State Agency of Forest Resources of Ukraine. Retrieved from : http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=118927&cat_id=118926

3. Zibtsev, S. Soshensky, M. Gumenyuk, V. and Koren, A. (2019), "Long-term dynamics of forest fires in Ukraine", *Ukrainian Journal of Wood Science*, pp. 27-40.

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1994), The Law of Ukraine "Forest Code of Ukraine", retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>.

5. Rules of fire safety in the forests of Ukraine : State Committee of Forestry. Order № 278 of 27.12.2004. Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0328-05#Text>.

6. Statute of actions of management bodies and subdivisions of the Operational and Rescue Service of Civil Protection during firefighting. Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0802-18#n4>.

7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "On approval of the Regulation on the unified state system of civil protection", 09.01.2014 № 11, retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text>.

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "Code of Civil Protection", October 2, 2012, № 34-35, p. 458.

9. Borys, O. (2021), "Improvement of the mechanisms of liquidation of large-scale forest fires", *Ekologichni nauky*, Issue 3 (36), p. 7-11.

10. Borys, O. (2019), "Organization of management in emergency situations: problems and solutions", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, № 6. pp. 92-96.

11. Borys, O. (2011), *Derzhavne upravlinnia tsyvilnym zakhystom Ukrainy: shliakh do stanovlennia i rozvytku* [State management of civil defense of Ukraine: the way to formation and development], LLC "Kyiv Book and Magazine Factory", Kyiv, Ukraine, 326 p.

12. Order of the State Committee of Forestry of Ukraine and the Ministry of Emergencies and Protection of the Population from the Consequences of the Chernobyl Accident № 89/132 of 12.03.2007 "On Approval of the Instruction on the Procedure for Interaction of Departmental Fire Protection Units of the State Forestry Committee of Ukraine and Fire and Rescue Units Operational and rescue service of civil protection of the Ministry of Emergencies of Ukraine during forest fire extinguishing". Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0271-07#Text>

13. On approval of the Instruction on the procedure for exchanging information in the field of prevention and response to emergencies between the State Service of Ukraine for Emergencies and the State Agency of Forest Resources of Ukraine. 21.10.2014 № 1111/416 Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1404-14#Text>.

14. On approval of the Regulation on the State Service of Ukraine for Emergencies. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 16.12.2015 № 1052. Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>.

Стаття надійшла до редакції 09.10.2021 р.