ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

УДК 19073

DOI <https://doi.org/10.32846/2306-9716/2021.eco.3-36.1>

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЛІКВІДАЦІЇ ВЕЛИКОМАСШТАБНИХ ЛІСОВИХ ПОЖЕЖ

Борис О.П.

Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління
вул. Митрополита Василя Липківського, 35, 03033, м. Київ
aerospace@dea.edu.ua

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 наявних 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, управління силами та засобами під час реалізації тактик пожежогасіння. Обґрунтовано стратегічне значення центрального органу виконавчої влади у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки у системі реагування на великомасштабні лісові пожежі. З метою удосконалення організації діяльності з пожежогасіння у природних екосистемах виокремлено шляхи правового врегулювання положень наявної 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.

Improving mechanisms for eliminating large-scale forest fires. Borys O.

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 defense, 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 defense 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.

Актуальність. 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, пов'язані із гасінням великомасштабних лісових пожеж. Це зумовлює необхідність актуалізації наукових досліджень у сфері державного управління та необхідність обґрунтування

заходів державного регулювання у сфері цивільного захисту та лісового господарства шляхом впровадження нових організаційно-правових підходів, упорядкування повноважень державних органів виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Істотними проблемами державного механізму цивільного захисту експертно-наукове товариство визначає його часткову обмеженість під час реа-

лізації заходів цивільного захисту та неприйняття адекватних відповідей на наявні загрози. Це відзначено у дослідженнях С.О. Андрєєва, Л.А. Жукової, Г.В. Качинського, М.М. Кулєшова, О.О. Труша, А.В. Терент'євої. У наукових працях Р.І. Шевченка, М.М. Дівізінюка, О.І. Бондара щодо захисту лісів від пожеж основна увага приділяється питанням моніторингу, забезпечення екологічної безпеки та оцінки екологічних ризиків. Проблеми попередження, гасіння лісових пожеж неодноразово вивчалися Д.І. Савельєвим, В.І. Товарянським, А.Д. Кузиком. Однак у наукових дослідженнях питання захисту лісів від пожеж не розглядалися у контексті використання інструментів комплексного наукового підходу державного управління, а саме: одночасного наукового аналізу нині діючих механізмів реагування на великомасштабні пожежі у сферах цивільного захисту та лісового господарства, а також синтезу на його основі загальних підходів і заходів державного регулювання, спрямованих на їх удосконалення. Найбільш наближеними до розв'язання питань оптимізації 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.

Отже, заходи державного регулювання, спрямовані на розв'язання комплексних проблем реагування на великомасштабні лісові пожежі, потребують уточнення шляхом формування комплексного наукового підходу.

Метою дослідження є визначення проблемних питань організаційної діяльності під час вжиття заходів із гасіння великомасштабних лісових пожеж в Україні з метою обґрунтування основних напрямів державного регулювання у сферах лісового господарства і цивільного захисту, спрямованих на удосконалення механізмів державного управління під час ліквідації надзвичайних ситуацій природного характеру (лісових пожеж).

Матеріали і методи дослідження. У статті використано законодавчі та нормативно-правові акти України, статистичні дані, матеріали періодичних видань та Інтернет-ресурсу, а також власні дослідження автора, які загалом становлять узагальнену інформаційну базу. У роботі використані загальнонаукові та спеціальні методи досліджень, які ґрунтуються на наукових засадах державного управління. Аналітичний метод досліджень застосовано для здійснення комплексної оцінки визначеної тематики. Методами наукового узагальнення та логічного аналізу здійснено дослідження державних механізмів та інституційних положень нормативно-правових актів у сферах лісового господарства та цивільного захисту. Структурно-функціональний метод використано під час дослідження функціональних підсистем та залежності між ними в рамках Єдиної держав-

ної системи цивільного захисту. У статті застосовано системний підхід до визначення основних напрямів державного регулювання та абстрактно-логічний метод у формуванні висновків.

Результати дослідження та їх обговорення. Відповідно до статистики пожеж кількість загорянь на відкритих територіях в Україні має сталу тенденцію до збільшення. Лише у період 2019–2020 років поза межами населених пунктів сталося 61495 пожеж 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 Житомирської, Луганської областей та у Чорнобильській зоні відчуження, що сталися протягом 2020 року, перевищила 200 тис. га. Їх катастрофічні наслідки були кваліфіковані як надзвичайні ситуації регіонального/державного рівня та призвели до знищення окремих населених пунктів і численних людських жертв. Наведені факти свідчать про значне підвищення пожежної небезпеки у сфері захисту лісів.

Основоположним законодавчим актом у сфері захисту лісів є Лісовий кодекс України [4], яким охорона лісів від пожеж визначена однією з основних вимог щодо ведення лісового господарства. Механізми організації діяльності, управління та реагування на лісові пожежі зумовлюють Правила пожежної безпеки в лісах України [5]. Визначеним нормативним актом встановлені основні нормативно-правові положення боротьби з пожежами в лісах, а саме:

- відповідальність за здійснення заходів щодо охорони лісів від пожеж та їх гасіння покладена на лісокористувачів;
- за загальне керівництво гасінням лісових пожеж несуть особисту відповідальність керівники лісгосподарських підприємств;
- встановлені норми утворення організаційних структур і матеріально-технічного забезпечення підрозділів відомчої пожежної охорони;
- визначені обов'язки, права керівника гасіння лісової пожежі;
- зумовлена взаємодія та підпорядкування протипожежних формувань і рятувальних підрозділів під час гасіння лісових пожеж.

Отже, відповідно до [4; 5] загальне керівництво та координація дій під час ліквідації лісових пожеж покладена на центральний орган виконавчої влади (надалі – ЦОВВ), який реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства – Державне агентство лісових ресурсів України (надалі – Держлісагентство). Безпосередньо відповідальність за гасіння лісових пожеж – на лісгосподарські підприємства та їхніх 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], зумовлене Статутом дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під час гасіння пожеж [6].

Однак визначений механізм державного регулювання здебільшого реалізуються лише під час гасіння незначних пожеж, що зумовлюється 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, наявна система державного регулювання втрачає основні організаційні принципи. Держлісагентство, як функціональна підсистема охорони і захисту лісів Єдиної державної системи цивільного захисту (надалі – ЄДСЦЗ) [7], фактично не здійснює оперативне управління в надзвичайних ситуаціях (надалі – НС) регіонального або державного рівня. Так, відповідно до власних досліджень автора, зокрема, з'ясовано, що під час гасіння лісових пожеж у Житомирській області була тісна взаємодія представників Держлісагентства та ДСНС України. Проте у реальності керівництво ліквідацією лісових пожеж здійснювали представники ГУ ДСНС України у Житомирській області. Під час гасіння лісових пожеж у Чорнобильській зоні відчуження керівник робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації (надалі – керівник ліквідації НС) та штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації (надалі – штаб НС) працювали паралельно із керівником гасіння пожежі та оперативним штабом пожежогасіння, а керівник ліквідації лісової пожежі виконував функції номінально. Розгалуженість організації діяльності органів управління призводила до зниження ефективності оперативного управління силами та засобами пожежогасіння. Ліквідація лісових пожеж у Луганській області протягом липня, вересня–жовтня 2020 року здійснювалася з порушенням наявних державних механізмів реагування на лісові пожежі [4; 5; 6] та реагування на НС державного рівня [7; 8]. За результатами розслідування масової загибелі людей унаслідок лісових пожеж з'ясовано, що керівник ліквідації лісової пожежі, керівник ліквідації НС не призначалися, штаб НС не утворювався. Пожежогасіння здійснювалося представником ГУ ДСНС у Луганській області (керівник гасіння пожежі), який не ніс відповідальності за ліквідацію лісової пожежі та наслідки НС. Це призвело до значних порушень в організації діяльності та управління в НС. Як наслідок, знищення окремих населених пунктів та людські жертви.

Спираючись на досвід ліквідації великомасштабних лісових пожеж, що відбулися в 2020 році у лісах України, можна стверджувати, що система державного регулювання щодо боротьби з лісовими пожежами, які набули рівня регіональної або державної НС, потребує удосконалення. Визначене підтвер-

джує висновки дослідження з організації управління в НС [9]. Більше того, натеper окремі положення законодавчих і нормативно-правових актів щодо реагування на НС не відповідають практичній діяльності сил цивільного захисту та суспільному запиту на забезпечення сталого рівня безпеки населення [10], а деякі документи, пов'язані із ліквідацією лісових пожеж, застаріли і не відповідають вимогам сьогодення [5; 11; 12]. У реальних умовах ліквідації лісових пожеж механізм цивільного захисту щодо реагування на НС реалізується 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.

Так, під час ліквідації великомасштабних пожеж у правовому полі одночасно можуть перебувати три органи управління, безпосередньо пов'язані із гасінням лісової пожежі: керівник гасіння лісової пожежі [5], керівник гасіння пожежі [6] та керівник ліквідації НС [7]. Відповідно до [7; 8] у разі загрози виникнення, розповсюдження та/або гасіння лісових пожеж, що мають ознаки або кваліфіковані як надзвичайні ситуації, мають бути застосовані положення ЄДСЦЗ. Однак на практиці єдиний механізм реагування, що зумовлений [7], реалізується виключно під час НС регіонального або державного рівня для використання резерву матеріальних та фінансових ресурсів, необхідних для запобігання і реагування на НС. Слід зазначити, що, здійснюючи керівництво ліквідацією лісових пожеж, представники ДСНС України юридично не несуть відповідальності за її гасіння та наслідки. Відповідальність представників ДСНС України виникає у питаннях захисту та гасіння пожеж у населених пунктах. При цьому можна стверджувати, що зазначене певною мірою суперечить положенням щодо безпосереднього керівництва ЄДСЦЗ і функцій підсистеми реагування на надзвичайні ситуації, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт ЄДСЦЗ [7; 8], що зобов'язують ДСНС України до дій з реагування на НС, незважаючи на їх характер. Тобто у тому числі таких, що безпосередньо пов'язані із ліквідацією лісових пожеж.

За наявних умов порушується принцип єдиної начальності, притаманний моноцентричній системі оперативного управління в НС [9]. Унаслідок відсутності усталених рамок повноважень, підпорядкованості та відповідальності за ліквідацію пожеж у лісах виникають проблеми з координації дій, взаємодії підрозділів реагування, управління силами та засобами, ускладнення в організації і реалізації тактик пожежогасіння. Отже, в державній системі реагування на НС, пов'язаних із ліквідацією великомасштабних пожеж у лісах, існує правова колізія між законодавчими, нормативно-правовими положен-

нями наявних регуляторних актів, що загострюється, та їх загальну невідповідність практичній діяльності ЦОВВ та їх територіальних підрозділів під час здійснення організаційно-управлінських заходів з гасіння лісових пожеж.

Спираючись на детальний розгляд причин неадекватності державного регулювання, можна зробити такий висновок: незважаючи на встановлені [4; 5; 6] правові норми щодо виняткових 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 визначеного ЦОВВ зумовлений значними резервами підпорядкованого особового складу і технічно-матеріальних ресурсів, а також високим рівнем організації діяльності, оперативного управління та координації дій між його компонентними структурами. Визначене ґрунтується на:

- ієрархічній структурі побудови, що наближена до мілітарних (наявність спеціальних звань, дисциплінарного статуту);
- постійно діючих органах управління;
- розгалуженій системі дислокації підрозділів;
- наявності виняткових засобів реагування (пожежна авіація, зв'язок);
- чіткому підпорядкуванню і взаємодії між структурними складниками;
- високому рівні професійної підготовки та досвіду гасіння пожеж.

Вагомим є статус і повноваження ДСНС України, які регламентовані положеннями нормативно-правової бази у сфері цивільного захисту [7; 8; 13]. Варто зазначити, що під час гасіння лісових пожеж у Житомирській області концентрація керівних функцій у представників ДСНС України загалом мала позитивний ефект. Отже, є вагомі підстави вважати, що ЦОВВ у сфері цивільного захисту мусить мати особливі повноваження у разі ліквідації НС регіонального або державного рівня, пов'язаних із гасінням великомасштабних лісових пожеж.

З огляду на вищезазначене, можна стверджувати, що натеper актуальною є необхідність врегулювання чинних нормативних положень шляхом розробки та впровадження заходів державного регулювання, спрямованих на наближення законодавчих і норма-

тивно-правових актів у сферах цивільного захисту та лісового господарства до ефективних практик пожежогасіння в лісах. Основу таких заходів мають формувати чинний механізм реагування цивільного захисту на НС [7] та правовий перерозподіл повноважень, відповідальності і функцій ЦОВВ у сферах цивільного захисту та лісового господарства [4; 5; 6; 8] залежно від рівня надзвичайних ситуацій, пов'язаних із ліквідацією лісових пожеж, а саме:

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

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

Висновки. В Україні на законодавчому рівні наявні дві незалежні системи реагування на пожежі в екосистемах – Державна служба України з надзвичайних ситуацій та Державне агентство лісових ресурсів України [4; 8]. При цьому слід зазначити, що відповідно до чинних 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 виключно на Держлісагентство [5; 7]. Визначене певною мірою суперечить законодавчим положенням та повноваженням ДСНС України щодо безпосереднього керівництва ЄДСЦЗ та функціональної підсистеми реагування на надзвичайні ситуації, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт ЄДСЦЗ [7; 8]. Відірваність нормативно-правових положень від наявної практики пожежогасіння призводить до невідповідності чинних повноважень, підпорядкованості та відповідальності ЦОВВ за ліквідацію пожеж у лісах. Розв'язання проблем управління та організації пожежогасіння можливе завдяки організації чіткої моноцентричної системи оперативного управління під час реагування на надзвичайні ситуації, пов'язані із гасінням лісових пожеж, шляхом розробки відповідних заходів державного регулювання у сферах лісового господарства, цивільного захисту, 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. Статут 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. Організація управління в надзвичайних ситуаціях: проблеми та шляхи вирішення. *Інвестиції: практика та досвід*. Київ, 2019. № 6. С. 92–96.
10. Борис О.П. Державне управління цивільним захистом України: шлях до становлення і розвитку : монографія. Київ : ТОВ «Київська книжково-журнальна фабрика», 2019, 326 с.
11. 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. «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». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0271-07#Text>.
12. 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>.
13. 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>.